

**HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE  
VERWALTUNG UND FINANZEN LUDWIGSBURG**

**Die Bedeutung eines europäischen  
Einlagensicherungssystems (EDIS)  
für die Finanzmarktstabilität der Eurozone**

**Master-Thesis**

zur Erlangung des Grades eines  
Master of Arts (M.A.)  
im Master-Studiengang Public Management

vorgelegt von

Markus Hank M.A.

Jahrgang MPM 2015  
Studienjahr 2017/ 2018

Erstgutachter: Prof. Dr. Volkmar Kese  
Zweitgutachter: Dr. Daniel Zimmermann

## **Abstract**

Finanzkrisen (zer-)stören Vertrauen in die Märkte. Die europäische Bankenunion hat zum Ziel mit einer europäischen Bankenaufsicht (SSM), einer europäischen Bankenabwicklung (SRM) und einer noch strittigen europäischen Einlagensicherung (EDIS) die Finanzmärkte zu stabilisieren. Die Sparkassen sind mit ihrem öffentlichen Auftrag und einer Institutssicherung gut durch die Finanzkrise gekommen. EDIS würde diese Strukturen drastisch verändern. Die Arbeit untersucht vor dem Hintergrund einer strategischen Dokumentenanalyse, welche Auswirkungen EDIS im Allgemeinen und für die Sparkassen im Speziellen hätte. Es werden für Politikentscheider Konflikt- und Kompromisslinie dargestellt, die dabei helfen sollen, die Diskussion vor einem sachlichen Hintergrund zu betrachten.

## **Inhaltsverzeichnis**

Abkürzungsverzeichnis.....	I
Abbildungsverzeichnis.....	IV
Anlagenverzeichnis.....	IV
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>1</b>
1.1 Problemaufriss .....	1
1.2 Erkenntnisleitendes Interesse und Zielsetzung .....	2
1.3 Aufbau der Thesis und Methodeneinsatz.....	4
<b>2 Strukturen deutscher Kreditinstitute und Einlagensicherungssysteme...4</b>	
<b>3 Die Bankenunion vor dem Hintergrund der Finanzkrise.....9</b>	
3.1 Bankenaufsicht und Regulierung .....	9
3.2 Die Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise .....	10
3.3 Krisenbewältigung und –prävention auf europäischer Ebene.....	15
3.4 Aufbau neuer Regulierungssysteme im Finanzsektor.....	15
<b>4 Die drei Säulen der Europäischen Bankenunion.....19</b>	
4.1 Einheitlicher europäischer Bankenaufsichtsmechanismus (SSM).....	21
4.1.1 Grundlegendes zum SSM.....	21
4.1.2 Inhalte des Aufsichtsmechanismus.....	23
4.1.3 Institutionelle Struktur der Aufsicht .....	25
4.2 Einheitlicher europäischer Bankenabwicklungsmechanismus (SRM) .....	27
4.2.1 Grundlegendes zum SRM.....	27
4.2.2 Die Abwicklung .....	32
4.2.3 Die Finanzierung der Abwicklung .....	34
4.3 Einheitliche Europäische Einlagensicherung (EDIS) .....	35
<b>5 Positionsbestimmung der wichtigsten Akteure.....40</b>	
5.1 Der Handlungsrahmen für Akteure.....	41
5.2 Positionierung des Sparkassen-Dachverbandes (DSGV) .....	45
5.3 Positionierung Deutscher Bundestag und Bundesregierung .....	49
5.4 Positionierung der Europäischen Union .....	51
5.5 Entwicklung und Begründung der thematischen Bewertungscluster.....	53
5.6 Matrixbetrachtung der Positionen.....	54
<b>6 Rechtliche Bewertung von EDIS.....57</b>	
6.1 Keine Tragfähigkeit des Art. 114 AEUV .....	57
6.2 Nationale Eingriffsrechte in Kunde-Bank-Vertragsverhältnis.....	62
6.3 EDIS ohne Fortschritt bei politischer Union .....	63
<b>7 Ökonomische Bewertung von EDIS.....66</b>	
7.1 Bankenunion darf keine Transferunion sein .....	66
7.2 Mangelnde Beachtung von Geschäftsmodellen und Risikoprofilen.....	69
7.3 Unverhältnismäßige Belastung der Sparkassen .....	70
7.4 Wirtschaftliche Fehlanreize und schwindendes Vertrauen .....	72
<b>8 Zusammenführung der Bewertungen in einer Matrix.....74</b>	
<b>9 Gesamtergebnis.....78</b>	
<b>10 Literatur- und Quellenverzeichnis.....80</b>	

## **Abkürzungsverzeichnis**

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
AnlEntG	Anlegerentschädigungsgesetz
AöR	Anstalt des öffentlichen Rechts
AQR	Asset Quality Review
Art.	Artikel
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BayernLB	Bayerische Landesbank
BGBI	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BBRD-UmsG	BBRD-Umsetzungsgesetzes
BVR	Bundesverband Deutscher Volks- und Raiffeisenbanken
CEBS	Committee of European Banking Supervisors
CEIOPS	Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors
CESR	Committee of European Securities Regulators
DIF	Einlagensicherungsfonds
DSGV	Deutscher Sparkassen- und Giroverband
EAEG	Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz
EBA	European Banking Authority
ECU	European Currency Unit
EdB	Entschädigungseinrichtung deutscher Banken
EDIS	European Deposit Insurance System
EdÖ	Entschädigungseinrichtung des Bundesverbandes Öffentlicher Banken Deutschlands GmbH
EIOPA	Europäische Aufsicht für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersvorsorge (European Insurance and Occupational Pension Authority)

ESAs	European Supervisory Authorities
ESB	European Safe Bonds
ESFS	European System of Financial Supervision (deutsch: Europäisches Finanzaufsichtssystem)
ESM	European Stability Mechanism; deutsch: Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESMA	Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (European Securities and Markets Authority)
ESRB	European Systemic Risk Board (Europäischer Ausschuss für Systemrisiken)
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EinSiG	Einlagensicherungsgesetz
ESMFinG	Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EUZBBG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union
EZB	Europäische Zentralbank
Fiskalvertrag	European Fiscal Compact; deutsch: Vertrag über Stabilität, Koordination und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion
FMSA	Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung
FSB	Financial Stability Board
G20	Gruppe der Zwanzig (Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer)
gem.	gemeinsam
GG	Grundgesetz

HSH Nordbank AG	Hamburgisch-Schleswig-Holsteinische Nordbank AG
IntVG	Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union
i.V.m.	in Verbindung mit
IWF	International Monetary Fund
JST	Joint Supervisory Teams
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KöR	Körperschaft des öffentlichen Rechts
KredReorgG	Kreditinstitute-Reorganisationsgesetz
KWG	Kreditwesengesetz
LBBW	Landesbank Baden-Württemberg
Lit.	Gliederungspunkt: Buchstaben
NCAs	National Competent Authorities
n. F.	neue Fassung
NLP	Non-performing loans
PfandBG	Pfandbriefgesetz
RStruktFG	Restrukturierungsgesetz
SKS-Vertrag	Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion
SpG	Sparkassengesetz
SRB	Single Resolution Board
SRF	Single Resolution Fund
SRM	Single Resolution Mechanism
SSM	Single Supervisory Mechanism
StabMechG	Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilitätsmechanismus
UAP	Umweltaktionsprogramme
Vertrag von Lissabon	Vertrag von Lissabon
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion

Alle sonstigen in der Masterarbeit verwendeten Abkürzungen richten sich, sofern nicht allgemein gebräuchlich, nach Kirchner, Hildebert (2015): Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 8. Auflage.

### **Abbildungsverzeichnis**

Matrix 1: Matrixbetrachtung der Positionen .....	56
Matrix 2: Matrixbetrachtung der Positionen mit Bewertung .....	76

### **Anlagenverzeichnis**

Die folgenden Dokumente sind als PDF auf der beiliegenden CD abgespeichert.  
Benennung auf der CD: Nachname des Erstautors und Jahr der Veröffentlichung.

Bankenverband (2017): Unser Selbstverständnis.

Börsen-Zeitung (2014): EZB-Bilanztest deckt Kapitalloch von 25 Mrd. Euro auf,  
in: Börsen-Zeitung vom 27.10.2014.

Braun, Michael (2014): Professoren klagen gegen Bankenunion, in:  
Deutschlandfunk vom 28.7.2014.

Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR) (2017):  
Sicherungseinrichtungen des BVR.

BVR/ DSGVO (2016): Glaubwürdiger und nachhaltiger Einlagenschutz.

Christides, Giorgos (2015): Zehntausenden Griechen droht die Zwangsräumung, in:  
Spiegel.de vom 27.10.2015.

Deutsche Bank (2017): Unsere Positionen zu aktuellen Themen.

Deutsche Bundesbank (2000): Einlagensicherung und Anlegerentschädigung in Deutschland, Monatsbericht Juli 2000.

Die Sparkassen-Finanzgruppe (2016): Sparkassen-Finanzgruppe in Zahlen 2016.

DSGV (2013): Verbände auf einen Blick.

Finanzgruppe Deutscher Sparkassen- und Giroverband (2017): Fahrenschon: Debatte über zentralisierte EU-Einlagensicherung ad acta legen.

Frankfurter Allgemeine – Finanzen (2015): Banken zahlen knapp 3 Milliarden in Krisenfonds ein, in: FAZ.net.

Frühauf, Markus/ Krohn, Philipp (2012): Ärger über Deutsche Bank, in: FAZ.net vom 7.2.2012.

Frühauf, Markus (2013): Milliardengrab Bankenrettung. in: faz.net vom 16.8.2013.

Hansen, Axel/ Zacharakis, Zacharias (2015): Der letzte Schritt, in: ZEIT.de vom 19.6.2015.

Höltschi, René (2017): Was von der Debatte über die Reform der Währungsunion zu erwarten ist, in: Neuer Züricher Zeitung (2.12.2017).

Marshall, Birgitt/ Ziedler, Christian (2015): EU will deutsche Sparer zur Kasse bitten – Union empört, in: RP-Online.de vom 26.11.2015.



Mussler, Hanno/ Sachse, Jonathan (2016): Diese Sparkassen haben die meisten faulen Kredite, in: faz.net vom 25.4.2016.

Reuters (2015): EU-Kommission legt Pläne für Einlagensicherung vor, in: FAZ.net vom 24.11.2015.

Reuters (2016): Deutschland peilt Veto-Recht bei EU-Einlagensicherung an, in: Reuters.com vom 10.5.2016.

Schuknecht, Ludger/ Holle, Levin (2017): Diese Euro-Anleihen lehnt Altmaiers Chefvolkswirt ab; in: Frankfurter Allgemeine vom 23.11.2017.

Verband der Freien Sparkassen (2017): Verband.

Winkler, Heinrich August (2010): Europa an der Krisenkreuzung, in: Frankfurter Allgemein vom 15.8.2010.

Wolf, Ulrich (2017): Dramatische Tage im August, in: Sächsische Zeitung/ SZ-online.de vom 26.8.2017.

### **Gender-Hinweis**

In dieser Masterthesis wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit nur die männliche Form eines Begriffs verwendet. Selbstverständlich beziehen sich die jeweiligen Begriffe sowohl auf weibliche als auch männliche Personen.

*„In der Demokratie geht es um Kompromisse. Und die richtigen Kompromisse machen auf Dauer alle zu Gewinnern. In der Europäischen Union sind Kompromisse weder negativ noch obszön, sondern die Kunst, Gegensätze zu überbrücken und zueinander zu finden. Wer nicht kompromissfähig ist, ist weder demokratiefähig noch europatauglich.“*

Jean - Claude Juncker, Rede zur Lage der Union, 13. September 2017

# 1 Einleitung

## 1.1 Problemaufriss

Finanzgeschäfte in den verschiedensten Formen sind in unserem Alltag allgegenwärtig. Ein Leben ohne Geld ist in der heutigen Gesellschaft kaum vorstellbar. Finanztransaktionen sind dabei in zunehmendem Maße nicht mehr an den klassischen Geldschein oder die Münze gebunden, sondern werden verstärkt elektronisch abgewickelt. Das Gehalt wird direkt auf das Konto überwiesen und viele Zahlungen werden durch Überweisungen oder Kartenzahlungen direkt vom Konto getätigt. Als Grundvoraussetzung dafür, dass dieses Geldsystem funktioniert, bedarf es Vertrauen. Vor allem in das Kreditinstitut, welches die entsprechenden Finanzdienstleistungen bereitstellt, aber auch in die Finanzmärkte allgemein. Ist dieses Vertrauen gestört, kann es zum Beispiel zu Bankruns kommen, bei denen eine große Anzahl von Anlegern innerhalb kurzer Zeit ihre Einlagen von einem Kreditinstitut abziehen. So wurden beispielsweise allein im ersten Halbjahr 2015 von Griechen fast 30 Milliarden Euro bei nationalen Kreditinstituten abgehoben, weil die Kunden Kapitalverkehrskontrollen fürchteten.<sup>1</sup> Eine solche Entwicklung belastet die betroffenen Kreditinstitute stark. Um einem weiteren Vertrauensverlust zu entgehen, der seinen Auslöser in leeren Geldautomaten haben könnte, wurden von der Luftwaffe zwischen 2010 und 2012 Banknoten nach Griechenland eingeflogen.<sup>2</sup> Diese Ereignisse waren Auswirkungen der Finanzkrise ab 2007, deren Folgen noch heute zu spüren sind. Sie kann als Zäsur in der Nachkriegsgeschichte angesehen werden, da sie eine Vielzahl an Ländern betrifft und eine breite Diskussion über das Thema der Finanzmärkte eröffnet hat. Einer breiten Öffentlichkeit wurde dadurch bewusst, dass Krisen nicht an Ländergrenzen haltmachen, sondern sich auch darüber hinaus ausbreiten können.

Um Krisen entgegen zu wirken, muss das Vertrauen in die Finanzmärkte und die Sicherheit der Einlagen gestärkt werden. Schon seit 1994 verfolgt die Europäische

---

<sup>1</sup> Vgl. Hansen/ Zacharakis (2015): Der letzte Schritt, in: ZEIT.de vom 19.6.2015.

<sup>2</sup> Vgl. Hansen/ Zacharakis (2015): Der letzte Schritt, in: ZEIT.de vom 19.6.2015.

Union (EU<sup>3</sup>) das Ziel der Harmonisierung der Einlagensicherung, um die Finanzmarktstabilität und damit die Vollendung des Binnenmarktes voranzutreiben.<sup>4</sup> Nach der Finanzkrise wurden verschiedene weitere Maßnahmen ergriffen, um einen soliden und sicheren Finanzsektor im europäischen Binnenmarkt aufzubauen. Der weitreichendste Schritt ist die Bankenunion mit ihren drei Säulen der europäischen Bankenaufsicht, die bei der Europäischen Zentralbank (EZB) angesiedelt ist und im November 2014 aktiv wurde, dem europäischen Abwicklungsmechanismus (SRM), der zum 1. Januar 2016 in Kraft getreten ist und einer dritten Säule eines europaweiten Einlagensicherungssystems (EDIS). Diese dritte Säule wird zur Vervollständigung der Bankenunion angestrebt, stößt aber, trotz dem gewachsenen Gefahrenpotenzial und einem größeren Bewusstsein für die Problematik, auf Skepsis und Ablehnung.<sup>5</sup>

## **1.2 Erkenntnisleitendes Interesse und Zielsetzung**

Weil Krisen nicht an Ländergrenzen halt machen, sollen laut der EU-Kommission Maßnahmen zur Stärkung der Finanzmarktstabilität auf supranationaler, im Fall der Bankenunion auf europäischer<sup>6</sup>, Ebene erfolgen. Der Dreiklang Bankenunion besteht dabei aus der einheitlichen Bankenaufsicht, dem einheitlichen Bankenabwicklungsmechanismus und der europäischen Einlagensicherung und demnach aus Kontrolle, Sanktion und Versicherung. Es ist festzustellen, dass Kontrolle nur dann wirksam durchgeführt werden kann, wenn das nötige Sanktionspotenzial gegeben ist. Im Umkehrschluss kann nur sinnhaft sanktioniert, also abgewickelt, werden, wenn die Informationen über das System valide sind, demnach eine Aufsicht stattfindet.

---

<sup>3</sup> Umgangssprachlich wird von der Europäischen Union (EU), die 1993 durch den Vertrag von Maastricht gegründet wurde gesprochen, die allerdings im Gegensatz zur Europäischen Gemeinschaft (EG) und der Euratom bis zur Einführung des Vertrags von Lissabon keine Rechtspersönlichkeit besaß. Durch diesen, am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrag, übernahm die EU die Rechtspersönlichkeit der EG und ist damit unter anderem in der Lage, internationale Verträge und Abkommen zu unterzeichnen.

<sup>4</sup> Vgl. Richtlinie 94/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 1994 über Einlagensicherungssysteme ABl. Nr. L 135/5; [zitiert als: RL Einlagensicherungssysteme 1994].

<sup>5</sup> Vgl. Reuters (2016): 1 ff.

<sup>6</sup> Die Bankenunion bezieht sich im Kern nur auf die Eurozone.

Die aktuellen Bestimmungen zur Einlagensicherung sind überwiegend national über die Richtlinie 2014/49/EU geregelt, sollen aber durch EDIS auf eine europäische Ebene gehoben werden. Von dieser Umstrukturierung wären die Sparkassen mit ihrer Institutssicherung<sup>7</sup> und dem öffentlichen Auftrag, der sich aus § 6 des Sparkassengesetzes ergibt, in besonderer Weise betroffen. Sie müssten ihre bisherige Struktur aufgeben, obwohl sich gezeigt hat, dass diese sowohl bei der Krisenprävention als auch bei der Krisenbewältigung gut funktioniert hat. Der Deutsche Sparkassen- und Giroverband (DSGV), in dem alle Sparkassen zusammengeschlossen sind, gehört aus diesem Grund auch zu den entschiedensten Gegnern von EDIS. Er steht wegen seiner Sonderstellung innerhalb der deutschen Bankenlandschaft im Zentrum der sich anschließenden Betrachtung.

Vor dem Hintergrund der Gegenargumente des DSGV stellt sich die Frage, welche Bedeutung ein europäisches Einlagensicherungssystem (EDIS) für die Bankenunion und damit die Finanzmarktstabilität der Eurozone hat. Es wird die Hypothese aufgestellt, dass auch wenn die europäische Einlagensicherung nicht verabschiedet werden sollte, die Bankenunion trotzdem ihre Aufgabe der Stabilisierung der Finanzmärkte wahrnehmen kann. Auf diesem Punkt aufbauend wird die These aufgestellt, dass harmonisierte nationale Einlagensicherungssysteme, wie das der Institutssicherung des DSGV, in der Lage sind, ein ähnliches Sicherungsniveau zu leisten. Die letzte These beschäftigt sich mit dem Schutzniveau der Einlagensicherungssysteme. Durch die Möglichkeit einer Diversifizierung und gleichzeitiger Harmonisierung kann ein größeres nationales Schutzniveau als auf europäischer Ebene erreicht bzw. EDIS verbessert werden. Ziel der Arbeit ist es die vorherrschenden Konfliktlinien und eventuellen Kompromissmöglichkeiten aufzuzeigen. Es soll eine Sensibilität dafür geschaffen werden, dass manche Akteure von europäischer Gesetzgebung in besonderem Maß betroffen sind. Die Arbeit richtet sich deshalb an Politikgestalter die mit diesem Thema befasst sind, wie Finanzausschüsse auf allen politischen Ebenen. Darüber hinaus richtet sich diese Arbeit auch an den DSGV und seine Mitglieder als Blick von außen und neutrale Bewertung ihrer Positionen.

---

<sup>7</sup> Bei der Institutssicherung stehen alle Mitglieder füreinander ein. Sie sind damit von der gesetzlichen Einlagensicherung ausgenommen.

### **1.3 Aufbau der Thesis und Methodeneinsatz**

Der finanzpolitischen Masterthesis liegt das Positionspapier des DSGV zu Grunde. Die darin enthaltenen Argumente werden im Verlauf der Arbeit in ein rechtliches und ein ökonomisches Cluster eingeteilt und dann in Bezug auf ihre Tragfähigkeit geprüft. Für eine fundierte Prüfung sind verschiedene Vorüberlegungen nötig. In Kapitel 2 wird zuerst grundlegend auf die Struktur der deutschen Kreditinstitute und deren Einlagensicherungssysteme eingegangen. Erweitert wird diese Betrachtung in Kapitel 3 um die detaillierte Darstellung der Aspekte der Bankenunion im Kontext der Finanzkrise. Danach folgt in Kapitel 4 eine vertiefende Auseinandersetzung mit den zwei bereits etablierten und der geplanten Säule der Bankenunion, inbegriffen einer Darstellung deren Verflechtung miteinander. Vor diesem Hintergrund ist es in Kapitel 5 möglich, die Positionen der wichtigsten Akteure im Diskussionsprozess, den DSGV, den Deutschen Bundestag/ Bundesregierung und die EU, zu verorten. Am Schluss dieses Kapitels werden diese Positionen in einer Matrix zusammengetragen. In den Kapiteln 6 und 7 erfolgt, mit der Methode einer systematischen, theoriegeleiteten qualitativen Inhaltsanalyse, vor allem einer Dokumentenanalyse, eine rechtliche (Kapitel 6) und eine ökonomische (Kapitel 7) Bewertung des DSGV-Papiers. Darauf folgend werden diese Bewertungen im Kapitel 8 zusammengeführt und in einer erweiterten Matrix dargestellt. Kapitel 9 beantwortet die eingangs aufgestellten Thesen bzw. Hypothesen und gibt Antwort auf die Fragestellung.

## **2 Strukturen deutscher Kreditinstitute und Einlagensicherungssysteme**

Das deutsche Bankensystem wurde in der Vergangenheit oft wegen seiner angeblichen Ineffizienz und seiner Fragmentierung in Genossenschaftsinstitute, Kreditbanken und Sparkassen kritisiert.<sup>8</sup> Zu den 976 genossenschaftlichen Instituten<sup>9</sup> gehören die genossenschaftlichen Zentralbanken und die

---

<sup>8</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008): 4-7.

<sup>9</sup> Rechtsform ist entweder eine Aktiengesellschaft (AG) oder eine Genossenschaft.

angeschlossenen Institute. Die 381 Kreditbanken<sup>10</sup> gliedern sich in vier Großbanken, 189 Regional- und sonstige Kreditbanken und 188 Zweigstellen ausländischer Kreditinstitute. Die öffentlich-rechtlichen Institute<sup>11</sup> sind zum größten Teil Sparkassen (403) und neun Landesbanken inklusive der DekaBank Deutsche Girozentrale.<sup>12</sup> Diese Universalbanken bieten ein breites Spektrum an Bankdienstleistungen an und unterscheiden sich hierdurch von den 119 Spezialbanken. Diese gliedern sich in 15 Realkreditinstitute, 20 Bausparkassen, 20 Kreditinstitute mit Sonderaufgaben und 64 weitere. Mit Stand vom 31. Dezember 2016 bestehen daher 1.888 Kreditinstitute in Deutschland<sup>13</sup>, die teils noch ein weit verzweigtes Netz an Filialen unterhalten. Im Vergleich zu 1990, wo noch 4.700 Kreditinstitute in Deutschland bestanden, hat sich deren Anzahl um fast 60 Prozent reduziert, ist im Vergleich zu anderen Ländern aber immer noch hoch.<sup>14</sup> Kreditinstitute<sup>15</sup> werden in diesem Kontext laut Gesetz über das Kreditwesen (KWG) definiert als „Unternehmen, die Bankgeschäfte<sup>16</sup> gewerbsmäßig oder in einem Umfang betreiben, der einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert.“<sup>17</sup> Diese weit gefasste Definition<sup>18</sup> soll auch im weiteren Verlauf dieser Arbeit verwendet werden, mit Fokus auf die Universalbanken, da nur diese alle Bankgeschäfte anbieten.

Für diesen Bereich hat sich der Terminus der „Drei-Säulen-Struktur“ etabliert, der historisch gewachsen ist und das deutsche Finanzsystem grundlegend von seinen

---

<sup>10</sup> Meist in Form einer Aktiengesellschaft (AG) organisiert.

<sup>11</sup> Rechtsform kann die einer Körperschaft des öffentlichen Rechts (KöR) oder die einer Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) sein.

<sup>12</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (2017): 1 ff.

<sup>13</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (2017): 1 ff.

<sup>14</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (2017): 1 ff.

<sup>15</sup> Im Sinne des SSM sind Kreditinstitute alle Unternehmen, deren „Tätigkeit darin besteht, Einlagen oder andere rückzahlbare Gelder des Publikums entgegenzunehmen und Kredite für eigene Rechnung zu gewähren“ (Art. 2 Ziff. 3 der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, ABl. Nr. L 287/63 [zitiert als SSM-VO 2013] i. V. m. Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 646/2012 [zitiert als CRR-VO 2013]; Der SSM definiert daher Banken im Sinne von Einlagenkreditinstituten. Der Begriff ist enger gefasst, da er im Gegensatz zum KWG nur die Institute umfasst, die sowohl das Kredit- als auch das Einlagengeschäft betreiben.

<sup>16</sup> Vgl. § 1 Abs. 1, Nr. 1-12 KWG.

<sup>17</sup> § 1 Abs. 1 KWG.

<sup>18</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (2013): 18.

europäischen Nachbarn abgrenzt. Die drei wesentlichen Punkte, in denen sich diese drei Säulen der privaten Kreditinstitute, der öffentlich-rechtlichen Institute und der genossenschaftlichen Institute unterscheiden, sind die Art ihrer Gesellschafter, ihr Geschäftszweck und ihre Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Entschädigungseinrichtungen. Bei den öffentlich-rechtlichen treten der Bund (KfW), die Länder (bei den meisten Landes- und Förderbanken) oder die Gemeinden (Sparkassen) als Gesellschafter auf. Bei den Genossenschaftsbanken sind es die nach dem Genossenschaftsgesetz organisierten Mitglieder, die Teilhaber an der Gesellschaft sind.

Auch in der Zielsetzung unterscheiden sich die Institute. So streben die privaten Kreditinstitute nach Gewinnmaximierung, die genossenschaftlichen Institute nach einer wirtschaftlichen Förderung der Mitglieder, sie sind demnach gewinnorientiert, und die öffentlich-rechtlichen Institute folgen einer Gemeinwohlorientierung und haben einen öffentlichen Auftrag.<sup>19</sup>

Diese Gemeinwohlorientierung unterscheidet die öffentlich-rechtlichen 403 Sparkassen und neun Landesbanken von den anderen Instituten. Die Eigentümer bzw. Träger der Sparkassen sind, bis auf wenige Ausnahmen, Zweckverbände, Landkreise, Ämter und Gemeinden. Die Anteilseigner der Landesbanken sind zumeist Bundesländer, Sparkassenverbände, Landschaftsverbände und andere Landesbanken. Sie können nicht von privaten Banken erworben werden, sich ihrerseits aber an privaten Finanzinstituten beteiligen.<sup>20</sup> Alle Institute, die in der Rechtsform einer KÖR oder einer AöR organisiert, sind an die Erfüllung ihres gesetzlich festgeschriebenen öffentlichen Auftrags gebunden, der da lautet, den

„Wettbewerb zu stärken und die angemessene und ausreichende Versorgung aller Bevölkerungskreise, der Wirtschaft, insbesondere des Mittelstandes, und der öffentlichen Hand mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen auch in der Fläche sicherzustellen. Sie unterstützen damit die Aufgabenerfüllung der Kommunen im wirtschaftlichen, regionalpolitischen, sozialen und kulturellen Bereich. Die Sparkassen fördern den Sparsinn und die Vermögensbildung breiter Bevölkerungsschichten und die Wirtschaftserziehung der Jugend.“<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Vgl. Brämer/ Gischer/ Richter (2010): 321.

<sup>20</sup> Vgl. Brämer/ Gischer/ Richter (2010): 321.

<sup>21</sup> § 6, Abs. 1 Sparkassengesetz (SpG).



Ferner soll durch eine realwirtschaftliche Geschäftspolitik die Stabilität des Finanzsystems unterstützt werden. Die Landesbanken geben dabei Liquiditätskredite aus und fungieren als Refinanzierungsstelle.<sup>22</sup>

Die Sparkassen organisieren sich nach dem Regionalitätsprinzip<sup>23</sup>, was bedeutet, dass die Sparkassen nur in ihrer jeweiligen Region Geschäfte machen sollen.<sup>24</sup> Daher handelt es sich bei den Kunden der Sparkassen, wie bei den Genossenschaftsbanken, hauptsächlich um private Haushalte sowie klein- und mittelständische Unternehmen (KMU).<sup>25</sup> Diese regionale Ausrichtung und die nicht primär verfolgte Gewinnmaximierung<sup>26</sup> haben wesentlich dazu beigetragen, dass die Sparkassen die Finanzkrise ohne existenzielle Gefahren überstanden haben.<sup>27</sup> Dieses besondere Selbstverständnis spiegelt sich auch in der Struktur wider, mit deren Hilfe die Einlagen der Kunden gesichert werden.

Mit der Einlagensicherungsrichtlinie<sup>28</sup> von 1994 wurden in Deutschland zum ersten Mal Strukturen für eine gesetzliche Einlegerentschädigung etabliert. Diese traten durch das Einlegerentschädigungs- und Anlegerentschädigungsgesetz (EAEG) 1998 in Kraft.<sup>29</sup> Damals wurden zwei gesetzliche Entschädigungseinrichtungen, jeweils für öffentlich-rechtliche und private Kreditinstitute, auf der Ebene der Bankenverbände etabliert. Diese Strukturen wurden auch durch die Einlagensicherungsrichtlinie 2014/49/EU<sup>30</sup> und das Einlagensicherungsgesetz (EinSiG) von 2015 zu deren Umsetzung nicht verändert. Die zwei Entschädigungseinrichtung des Bundesverbandes Öffentlicher Banken Deutschlands GmbH (EdÖ) und die Entschädigungseinrichtung deutscher Banken

---

<sup>22</sup> Vgl. Brämer/ Gischer/ Richter (2010a): 328.

<sup>23</sup> Die Monopolkommission kritisiert die Regelungen des Regionalitätsprinzips und der damit einhergehenden Beschränkung der Geschäftsgebiete; vgl. Monopolkommission (2014): 680-695.

<sup>24</sup> Die gesetzliche Grundlage wird meist mit Art. 28 Abs. 2 GG angegeben, nachdem die Tätigkeiten auf „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ und daher auf das Gebiet des Trägers beschränkt, auszuüben sind.

<sup>25</sup> Vgl. Hartmann-Wendels/ Pfingsten/ Weber (2010): 133 ff.

<sup>26</sup> In wesentlich größerem Ausmaß waren die anderen Säulen betroffen, die sich in ihren Geschäften stärker auf die Felder des Investmentbanking und der Internationalisierung konzentrierten und damit wesentlich größere Risiken eingingen.

<sup>27</sup> Vgl. Brämer/ Gischer/ Richter (2010): 323.

<sup>28</sup> Vgl. RL Einlagensicherungssysteme 1994.

<sup>29</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (2000): 29 ff.

<sup>30</sup> Vgl. Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Einlagensicherungssysteme, ABl. Nr. 173/149, [zitiert als Einlagensicherungsrichtlinie 2014].

(EdB) sind mit den Aufgaben beliehen<sup>31</sup> und in privater Rechtsform organisiert. In Kontrast hierzu stehen die institutssichernden Einrichtungen des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR<sup>32</sup>) und die des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes (DSGV<sup>33</sup>) nach Art. 113 Abs. 7 der Kapitaladäquanzverordnung (Capital Requirements Regulation (CRR)), bei denen die beteiligten Banken jeweils füreinander haften. Ziel ist die Vermeidung eines Konkurses eines Mitgliedsinstituts.<sup>34</sup> Sie sind damit alternative<sup>35</sup> Systeme<sup>36</sup> im Sinne der Richtlinie 94/19/EG und damit von den Regelungen des EAEG ausgenommen, einer der beiden gesetzlichen Entschädigungseinrichtungen angehören zu müssen. Allerdings unterscheiden sich die Mitglieder des BVR in wesentlichen Punkten von denen des DSGV.

Die Sparkassen haben die Finanzkrise außerordentlich gut überstanden, obwohl oder gerade weil sie nicht nach der Maßgabe der Gewinnmaximierung, sondern der Gemeinwohlorientierung und nach öffentlichem Auftrag handeln. Sie sind nicht an die gesetzlichen Entschädigungseinrichtungen angeschlossen, sondern sichern ihre Mitglieder über die Institutssicherung ab. Diese Sonderstellung innerhalb der Drei-Säulen-Struktur und die Prämisse des Haftungsverbundes über die Institutssicherung auf niedriger Handlungsebene und unter Gleichartigen stellt die wohl am weitesten ideologisch entfernte Position zum Verordnungsentwurf zur Schaffung einer europäischen Einlagensicherung (European Deposit Insurance System, EDIS) der Europäischen Kommission dar. Die Sparkassen stellen aus diesem Grund das zu betrachtende Rechtssubjekt in dieser Arbeit dar.

---

<sup>31</sup> EdÖ und EdB können als Beliehene Rechtsakte erlassen.

<sup>32</sup> Mitgliedsinstitute des BVR sind alle Volks- und Raiffeisenbanken, PSD Banken, Sparda-Banken, kirchliche Kreditgenossenschaften, die Deutsche Apotheker- und Ärztebank, die BBBank, genossenschaftliche Zentralbanken und Hypothekenbanken sowie sonstige Spezialinstitute der Finanzgruppe wie die Bausparkasse Schwäbisch Hall; vgl. Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR) (2017): Sicherungseinrichtungen des BVR.

<sup>33</sup> Der Sparkassen-Finanzgruppe gehören insgesamt 560 Unternehmen an. Im Wesentlichen sind dies 403 Sparkassen und sechs Landesbank-Konzerne (LBBW, BayernLB, HSH Nordbank, Helaba, NORD/LB inkl. Bremer Landesbank, SaarLB, LB Berlin/ Berliner Sparkassen); vgl. Die Sparkassen-Finanzgruppe (2016): Sparkassen-Finanzgruppe in Zahlen 2016.

<sup>34</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (2015): 52.

<sup>35</sup> Alternativ bedeutet hier, die Einlagen über eine Institutssicherung abzudecken.

<sup>36</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 1 UAbs. 2 RL Einlagensicherungssysteme 1994.

### **3 Die Bankenunion vor dem Hintergrund der Finanzkrise**

Um die Beweggründe für die Schaffung des EDIS zu verstehen und die Schritte auf dem Weg dorthin einordnen zu können, bedarf es eines ausführlichen Hintergrundes über die Finanzkrise und die als Reaktion darauf geschaffene Bankenunion. Die im Jahr 2007 ausgebrochene weltweite Finanzkrise und der damit einhergehende Vertrauensverlust offenbarten gravierende regulatorische und aufsichtstechnische Schwächen auch innerhalb der europäischen Finanzsysteme.<sup>37</sup> Zur Einordnung der Bankenunion in das bestehende europäische Regelungsregime werden die wesentlichen Ursachen der Finanz- und europäischen Staatsschuldenkrise und deren Verlauf sowie die Zielrichtung der Bankenunion vor dem Hintergrund der bisherigen Regulierungs- und Rettungsmaßnahmen dargestellt.

#### **3.1 Bankenaufsicht und Regulierung**

Für ein besseres Verständnis bedarf es zunächst einer Begriffsbestimmung der Bankenaufsicht und der Regulierung sowie deren inhaltlicher Abgrenzung. Ein einheitliches wissenschaftliches Begriffsverständnis fehlt diesbezüglich.<sup>38</sup> Insbesondere in der englischsprachigen sowie in der ökonomischen Fachliteratur wird unter dem Begriff der Bankenregulierung sowohl die staatliche Rechtsetzung als auch die Rechtsdurchsetzung durch Behörden verstanden.<sup>39</sup> Die nachfolgenden Ausführungen orientieren sich aus diesem Grund an einem jüngeren Verständnis: Bankenregulierung bezeichnet demnach „die Gesamtheit der von den Instituten zu beachtenden Vorschriften und Verhaltensstandards“, wohingegen die Bankenaufsicht als die „Überwachung und Durchsetzung dieser Vorschriften durch eine hierfür zuständige Behörde“<sup>40</sup> zu verstehen ist.

---

<sup>37</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen (2015): Auf dem Weg zur Vollendung der Bankenunion, COM (2015) 587 final: 12.

<sup>38</sup> Zur unterschiedlichen Verwendung im deutschen Recht vgl. Bumke (2008): 107 f. und Ruffert (2010): 332-363. Zur Abgrenzung im Bankenaufsichtsrecht vgl. Fest (2008): 20 ff.

<sup>39</sup> Vgl. Fest (2008): 20 ff.; Ruffert (2010): 332-363.

<sup>40</sup> Wunderberg (2012): 11.

### 3.2 Die Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise

Die weltweite Finanzkrise nahm ihren Anfang mit der Banken- und Finanzkrise („Subprime-Krise“) im Sommer 2007 und entwickelte sich über eine globale Wirtschaftskrise im Herbst 2008 zu einer Staatsschulden- und Bankenkrise ab dem Frühjahr 2010. Diese Entwicklungen erschütterten auch den europäischen Finanzsektor stark und zeigten gravierende Schwächen des damaligen europäischen Regelungsregimes auf.<sup>41</sup> Diese Mängel in der „strukturellen und ökonomischen Architektur der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion“<sup>42</sup> waren der Anlass für eine umfassende Reorganisation der Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene. Mit dem Maßnahmenpaket der Bankenunion erreichte diese Entwicklung ihren vorläufigen strukturellen und institutionellen Höhepunkt.

Ursächliche Entwicklungen und Faktoren der Krise, die sich anhand der Literatur ex post ermitteln lassen, zeigen ein komplexes Zusammenspiel von individuellem Fehlverhalten und unterschiedlichen Systemfehlern. Die markantesten sollen hier kurz dargestellt werden. Bei einer ökonomischen Betrachtung zeigt sich, dass es eine Vielzahl an zusammenwirkenden Fehlentwicklungen und Missständen sowohl auf Makro- als auch auf Mikroebene gab, die den Verlauf hin zu einer Krise begünstigten.<sup>43</sup> So verfolgten beispielweise die Notenbanken auf makroökonomischer Ebene eine expansive Geldpolitik, was zu einer Steigerung der Liquidität und letztlich zu weltweiten Ungleichgewichten in den Zahlungsbilanzen der Länder führte.<sup>44</sup> Auf makroökonomischer Ebene wird die Subprime-Krise<sup>45</sup> des amerikanischen Immobilienmarktes als wesentliche Ursache der Finanzkrise angesehen.<sup>46</sup> In den Jahren vor der Subprime-Krise stieg als Folge stetig wachsender Verbriefungen von Hypotheken und einer expansiven Geldpolitik auch der US-Notenbank das am Markt verfügbare Kapital stark an. Dies führte zu steigenden Immobilienpreisen, da nun mehr Nachfrager in den als sicher

---

<sup>41</sup> Vgl. Europäische Zentralbank (2012): 53; Deutsche Bundesbank (2013): 16.

<sup>42</sup> Deutsche Bundesbank (2013): 16.

<sup>43</sup> Vgl. De Larosière (2009): 13 ff.

<sup>44</sup> Vgl. De Larosière (2009): 7.

<sup>45</sup> Ab dem Frühjahr 2007 kam es auf dem US-Markt zu einem Anstieg der Zahlungsausfälle für Hypothekenkredite mit geringer Bonität. Die US-Hypothekenkredite wurden über die internationalen Finanzmärkte refinanziert, wodurch die Subprime-Krise Mitte 2007 auch andere (Industrie-)Länder erreichte.

<sup>46</sup> Vgl. Möschel (2009): 129.

eingestuft den Markt mit Immobilien drängten.<sup>47</sup> Im Gegensatz allerdings zu den staatlich geförderten US-Unternehmen Freddie Mac und Fannie Mae, die den Markt für die Verbriefung von Hypotheken bis dato beherrschten, übernahmen die privaten Investmentbanken, die ab 2000 ebenfalls am Verbriefungsgeschäft teilnahmen, keine Haftung für die Bonität der Hypothekenschuldner.<sup>48</sup> Der Schwerpunkt des Geschäfts waren nicht die sogenannten Prime Mortgages, sondern die Subprime Mortgages, also Hypotheken, die keine bestimmten Mindestanforderungen an die Kreditwürdigkeit des Gläubigers stellten.<sup>49</sup>

Ab 2006 begannen die Immobilienpreise immer schneller zu sinken. So sank der durchschnittliche Immobilienpreis in den USA 2006 bis 2007 um 3 Prozent, 2007 auf 2008 um 14 Prozent und im Folgejahr sogar um 19 Prozent.<sup>50</sup> Dies belastete vor allem die Kreditinstitute, die die Mittel für die Hypotheken bereitgestellt hatten. So wurden in den Zeiten des Preisanstiegs die Risikoprämien gesenkt, um die Nachfrage nach billigen Hypotheken nicht zu dämpfen. Die Absicherung der Kreditwürdigkeit trat dabei oft in den Hintergrund<sup>51</sup>, da die Banken davon ausgingen, im Notfall die Forderung durch den Verkauf der Immobilie sicherstellen zu können.<sup>52</sup> Durch diese trügerische Sicherheit flossen immer mehr Mittel in den Markt mit minderwertigen Hypothekenkrediten, deren Volumen sich 2001 bis 2005 allein in den USA von umgerechnet 180 Mrd. Euro auf 625 Mrd. Euro<sup>53</sup> erhöhte und damit 2006 bereits 14 Prozent des Gesamtbestandes<sup>54</sup> darstellte.

Eine weitere Ursache der Finanzkrise war, dass viele Kunden in neuartige, komplexe und damit oft intransparente Derivate<sup>55</sup> investierten. Deren Kurse beziehen sich auf andere, meist mehrere, Basiswerte und deren Verhältnis zueinander, was sie für einen privaten Anleger schwer verständlich macht. Um die Unterlegung mit Eigenkapital<sup>56</sup> zu umgehen, liefen diese Finanzinstrumente oft

---

<sup>47</sup> Vgl. Hellwig (2010): 13 f.

<sup>48</sup> Vgl. Hellwig (2010): 15 und 19.

<sup>49</sup> Vgl. Hellwig (2010): 19.

<sup>50</sup> Vgl. Hellwig (2010): 13.

<sup>51</sup> Vgl. Hellwig (2010): 14 f.

<sup>52</sup> Vgl. Hellwig (2010): 13.

<sup>53</sup> Vgl. De Larosière (2009): 7.

<sup>54</sup> Vgl. Hellwig (2010): 15.

<sup>55</sup> Vgl. Hellwig (2010): 16.

<sup>56</sup> Vgl. Möschel (2009): 129.

über strukturierte Investmentgesellschaften oder Zweckgesellschaften<sup>57</sup>, die nicht in der eigenen Bilanz des Kreditinstituts aufgeführt werden müssen. Die Möglichkeiten der Zweckgesellschaften, sich auf dem freien Markt zu refinanzieren, brachen zusammen, wodurch in Folge die jeweiligen Mutterunternehmen ihre Beistandszusagen für die Verbindlichkeiten erfüllen und die Positionen in die eigene Bankbilanz übernehmen mussten.<sup>58</sup> So hatte beispielweise die Sächsische Landesbank bei einem Eigenkapital von 4 Mrd. Euro Liquiditätszusagen von über 40 Mrd. Euro für ihre Zweckgesellschaften gegeben.<sup>59</sup> Diese Schieflage gipfelte darin, dass die Landesbank Sachsen seit dem 1. Januar 2008 eine hundertprozentige Tochter der Landesbank Baden-Württemberg (LBBW) ist und am 1. April 2008 mit ihr verschmolzen wurde, was aber wiederum bei der LBBW zu Problemen führte, da Risiken in Höhe von 43 Mrd. Euro mit verkauft wurden.<sup>60</sup>

Um die formalen Eigenkapitalanforderungen<sup>61</sup> wieder zu erfüllen, war es für die betroffenen Kreditinstitute nötig, ihr Verhältnis von Eigenkapital zu Geschäftsvolumen zu erhöhen, was durch eine Eigenkapitalaufstockung über den Kapitalmarkt oder einen Verkauf von Vermögenswerten möglich ist.<sup>62</sup>

Durch diese Entwicklung kam es zu einem allgemeinen Vertrauensverlust, der sich auch auf den Interbankenmarkt ausweitete, auf dem die Kreditinstitute mit anderen handeln, u.a., um sich zu refinanzieren.<sup>63</sup> Die Entscheidung der US-Regierung im September 2008, die Insolvenz der Investmentbank Lehman Brothers<sup>64</sup> nicht mit staatlichen Mitteln abzuwenden, verschärfte diesen Prozess noch. Als letzte Option blieb vielen Kreditinstituten nur der Verkauf von Wertpapieren, was die Märkte weiter unter Druck setzte und eine Abwärtsspirale in Gang brachte.<sup>65</sup>

---

<sup>57</sup> Vgl. De Larosière (2009): 7.

<sup>58</sup> Vgl. Hellwig (2010): 27.

<sup>59</sup> Vgl. Hellwig (2010): 26.

<sup>60</sup> Hintergründe und eine Chronologie der Ereignisse, die zum Verkauf der Landesbank Sachsen an die LBBW führten, vgl. Wolf (2017): 1 ff.

<sup>61</sup> Durch Basel II wurden Eigenkapitalvorschriften erarbeitet, die in der Bankenrichtlinie und der Kapitaladäquanzrichtlinie ihren Niederschlag fanden. Beide wurden durch die Eigenkapitalrichtlinie abgelöst.

<sup>62</sup> Vgl. Hellwig (2010): 27.

<sup>63</sup> Vgl. Hellwig (2010): 28.

<sup>64</sup> Für Hintergründe zur Insolvenz von Lehman Brothers und ihre Auswirkung auf die Ausbreitung der Finanzkrise vgl. Möschel (2009): 129.

<sup>65</sup> Vgl. Hellwig (2010): 28 f.

Die Vertrauens- und Finanzkrise entwickelte sich in Europa schließlich zu einer Staatsschuldenkrise, als Staaten in der Eurozone, deren Schuldenstand über den Maastricht-Kriterien<sup>66</sup> lagen, angesichts des drohenden Zusammenbruchs der Finanzmärkte ab Ende 2009 damit begannen, in Not geratene systemrelevante Kreditinstitute mit öffentlichen Mitteln zu retten<sup>67</sup> (sog. Bail-Outs). Problematisch ist die hierdurch entstehende Wechselwirkung zwischen Bankbilanzen und Staatsfinanzen, da die Kreditinstitute in großem Umfang Anleihen der sie rettenden Staaten halten.<sup>68</sup> Durch die Rettungsmaßnahmen werden gleichzeitig die nationalen Haushalte belastet, was wiederum zu einer schwächeren Bewertung der Staatsanleihen führt und sich in der Bilanz des Kreditinstituts niederschlägt.<sup>69</sup> Die Kreditinstitute reagierten mit einer Straffung der Kreditrichtlinien, was die Realwirtschaft und damit erneut die öffentlichen Finanzen negativ beeinflusste.<sup>70</sup> So förderte die Staatsschulden- und Finanzkrise strukturelle Defizite im europäischen Bankensektor zutage.<sup>71</sup> Wo mit der Einführung des Euro eine steigende Integrationswirkung des europäischen Finanzbinnenmarktes beobachtet werden konnte, drohte mit Beginn der Krise eine Zersplitterung der Kapital- und Geldmärkte innerhalb der Währungsunion.<sup>72</sup> Dies lässt sich u.a. daran erkennen, dass vor der Krise die grenzüberschreitenden Aktionen der Kreditinstitute zugenommen<sup>73</sup> hatten, nach Ausbruch der Krise die Kapitalflüsse sich aber umkehrten.<sup>74</sup> So wurde die Finanzmarktintegration vor der Krise als Mittel zur Erhöhung des Wohlstandes und in der Krise als „Kanal für Ansteckungsrisiken und systematische Risiken“<sup>75</sup> betrachtet. Weidmann kommt dabei zu dem Schluss, dass die Ursachen der Finanzkrise im Wesentlichen bei dem schwachen Finanzsystem

---

<sup>66</sup> Im Vertrag von Maastricht wurden 1992 die EU-Konvergenzkriterien festgelegt. In Art. 126 AEUV wird u.a. festgeschrieben, dass der staatliche Schuldenstand nicht mehr als 60 % des BIP betragen darf. Neben u.a. Italien (116 %), Portugal (84%) und Griechenland (130 %) riss allerdings auch Deutschland (74,6 %) 2009 diese Zielmarke; vgl. International Monetary Fund 2016: 1 ff.

<sup>67</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (2013): 16.

<sup>68</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (2013): 16.

<sup>69</sup> Vgl. Europäische Zentralbank (2012): 61.

<sup>70</sup> Vgl. Europäische Zentralbank (2012): 61.

<sup>71</sup> Vgl. Hellwig (2010): 94 ff.

<sup>72</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (2013): 16.

<sup>73</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2013): 210.

<sup>74</sup> Vgl. Goyal et al. (2013): 5.

<sup>75</sup> Weidemann (2012): 1 ff.

einiger Mitgliedstaaten der EU, den hohen staatlichen Schulden und Defiziten und damit einer mangelnden Wettbewerbsfähigkeit zu finden sind.<sup>76</sup>

Neben Defiziten in den nationalen Politiken waren aber auch Mängel bei der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU und auch der Regulierung und Beaufsichtigung der Finanzmärkte zu erkennen.<sup>77</sup> So waren viele europäische Kreditinstitute schlecht kapitalisiert und damit auf eine Krise kaum vorbereitet.<sup>78</sup> Auch konnten die nationalen Aufsichtsbehörden aus ihrer begrenzten Sichtweise die systemischen Risiken nicht zeitnah erkennen und waren dadurch auch nicht in der Lage gegenzusteuern.<sup>79</sup> Denn trotz gewisser „Mindestvorschriften und Koordinierungsmechanismen“ existierten im Jahr 2008, als die Finanzkrise Europa erreichte, „27 verschiedene Bankenregulierungssysteme“, meist gegründet auf nationalen Vorschriften und Rettungsmaßnahmen.<sup>80</sup> So waren europäische Vorgaben in Richtlinien zwar festgelegt, es bestanden allerdings bei den Mitgliedstaaten große Freiräume bei der Umsetzung und Implementierung. Diese Unterschiedlichkeit wurde von grenzüberschreitenden Finanzkonzernen ausgenutzt, es bestand das Problem der Aufsichtsarbitrage, bei dem Akteure die für sie günstigste Aufsichtsnorm durch grenzüberschreitende Tätigkeiten ausnützten.<sup>81</sup> Auch die enge Verflechtung zwischen Staaten und Kreditinstituten konnte bis dato nicht wesentlich abgebaut werden. So ist der Anteil von Staatsanleihen in den Bankbilanzen in den letzten Jahren vor allem in den Krisenländern Italien und Spanien nochmals angestiegen und beträgt nun rund 10 Prozent der Bilanzsumme.<sup>82</sup> Dass eine Trendwende möglich ist, zeigt die Entwicklung Griechenlands, wo diese Messzahl langsam sinkt.<sup>83</sup> Die Rückkopplung zwischen Staats- und Bankbilanzen birgt demzufolge ein Risiko für die Finanzstabilität im Euroraum.<sup>84</sup> Es bedarf daher eines einheitlichen Abwicklungsregimes, das ein geregeltes Ausscheiden von

---

<sup>76</sup> Vgl. Weidemann (2012): 1 ff.

<sup>77</sup> Vgl. Europäische Zentralbank (2012): 63.

<sup>78</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2013): 209.

<sup>79</sup> Vgl. Wolfers/ Volland (2014): 177 ff.

<sup>80</sup> MEMO/14/244 - Europäische Kommission (2014): 2.

<sup>81</sup> Vgl. Weidemann, Jens (2012): 1 ff.

<sup>82</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2013): 210.

<sup>83</sup> Vgl. Bremus/ Lambert (2014): 622.

<sup>84</sup> Vgl. Weidemann, Jens (2012): 1 ff.



Kreditinstituten aus dem Finanzmarkt möglich macht, ohne dabei unkalkulierbare Ansteckungsrisiken zu schaffen.<sup>85</sup>

### **3.3 Krisenbewältigung und –prävention auf europäischer Ebene**

Der zum Krisenbeginn bestehende Rechtsrahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion konnte die Krise weder verhindern, noch deren Folgen und Ursachen kurzfristig und effektiv bekämpfen. Die Europäische Union reagierte daher auf die Staatsschulden- und Finanzkrise mit umfangreichen Reformen. Es wurde durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt<sup>86</sup> und den europäischen Fiskalpakt<sup>87</sup> die Überwachung der Haushaltspolitiken verschärft. Gleiches wird bis heute mit den Maßnahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung, durch politische Abstimmung, gegenseitige Information und damit die Ausrichtung auf gemeinsame Strategien versucht zu erreichen. Ziel ist die Neustrukturierung des Ordnungsrahmens für die Finanzmärkte.<sup>88</sup> Die Kommission reagierte mit einer Reihe von politischen Maßnahmen, die den rechtlichen Rahmen des Finanzsystems innerhalb der EU robuster gestalten und ein einheitliches Regelwerk implementieren sollten.<sup>89</sup> In diese Bemühungen, die Krise zu bewältigen und Vorkehrungen zu treffen, fügt sich die Bankenunion als weiteres Etappenziel ein.

### **3.4 Aufbau neuer Regulierungssysteme im Finanzsektor**

Aus einem hohen Verflechtungsgrad eines integrierten europäischen Finanzmarktes ergeben sich Risiken, die nur durch Zusammenarbeit zwischen nationalen Aufsichten in der EU frühzeitig erkannt werden können. Aufgrund dieser Empfehlung des De-Larosièr-Berichts<sup>90</sup> von 2009 und gestützt auf Art. 26 und 114 AEUV wurde zum Januar 2011 das Europäische Finanzaufsichtssystem

---

<sup>85</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2013): 209; vgl. MEMO/14/244 - Europäische Kommission (2014): 2.

<sup>86</sup> Rechtsgrundlage ist der Art. 126 AEUV und das Protokoll Nr. 12 über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit.

<sup>87</sup> Der Fiskalpakt bezeichnet Inhalte und Maßnahmen aus dem Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag).

<sup>88</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2017): 9.

<sup>89</sup> Vgl. MEMO/14/244 - Europäische Kommission (2014): 2 ff.

<sup>90</sup> In 11/ 2008 wurden von der Kommission Finanzexperten unter dem Vorsitz von Jacques de Larosièr beauftragt, Vorschläge für die Reform der Aufsichtsstrukturen zu erarbeiten. Vgl. De Larosièr (2009).

(ESFS) geschaffen. Das Netzwerk wurde dezentral angelegt und trat an die Stelle der bis dahin bestehenden Level-3-Ausschüsse CESR (Committee of European Securities Regulators), CEIOPS (Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors) und CEBS (Committee of European Banking Supervisors).<sup>91</sup> Es werden die bereits bestehenden nationalen mit den neu geschaffenen europäischen Aufsichtsbehörden verknüpft, die sich gegenseitig ergänzen. Das ESFS ist dabei als mehrstufiges System angelegt, das auf der Mikroebene dazu dienen soll, die einzelnen Finanzinstitute zu überwachen, um Fehlentwicklungen zu verhindern und auf der Makroebene eine Schieflage des ganzen Finanzsystems zu erkennen und Gegenmaßnahmen zu ergreifen.<sup>92</sup> Konkret wurden auf der europäischen Ebene (Mikroebene) drei unabhängige, rechtlich selbständige Behörden geschaffen: Die Europäische Aufsicht für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersvorsorge (European Insurance and Occupational Pension Authority – EIOPA)<sup>93</sup>, die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (European Securities and Markets Authority – ESMA)<sup>94</sup> und die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (European Banking Authority – EBA)<sup>95</sup>. Der gemeinsame Ausschuss der europäischen Aufsichtsbehörden (European Supervisory Authorities – ESAs), in dem die Behörden vertreten sind, übernimmt die Koordinierung und stellt so eine kohärente Aufsicht sicher.<sup>96</sup> Um möglichst bald potenzielle Risiken für das Finanzsystem zu erkennen und

---

<sup>91</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2010): 1 ff.

<sup>92</sup> Vgl. Europäisches Parlament Service (2017): 1. f.

<sup>93</sup> Vgl. Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 des europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/79/EG der Kommission, ABl. Nr. L 331/48, [zitiert als Europäische Aufsichtsbehörde VO 1094/2010].

<sup>94</sup> Vgl. Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/77/EG der Kommission, ABl. Nr. L 331/84, [zitiert als Europäische Aufsichtsbehörde-VO 1095/2010].

<sup>95</sup> Vgl. Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/78/EG der Kommission, ABl. Nr. L 331/12, [zitiert als Bankenaufsichtsbehörde-VO 1093/2010].

<sup>96</sup> Vgl. Europäisches Parlament Service (2017): 1. f.

angemessen reagieren<sup>97</sup> zu können, wurde von der EU für die Makroaufsicht der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (European Systemic Risk Board – ESRB)<sup>98</sup> gegründet. Der Ausschuss übernimmt dabei die Funktion einer Schnittstelle zwischen den Aufsichtsbehörden und den Zentralbanken der Mitgliedstaaten. Er ersetzt den bei der Europäischen Zentralbank (EZB) angesiedelten Ausschuss für die Bankenaufsicht.<sup>99</sup> Die EZB ist mit dem ESRB organisatorisch verknüpft<sup>100</sup> und leistet „analytische, statistische, logistische und administrative Unterstützung“<sup>101</sup>. Die Aufgaben des ESRB bestehen im Wesentlichen im Aufbau und Betrieb eines Frühwarnsystems auf Makroebene<sup>102</sup> für Risiken, die die Finanzmarktstabilität bedrohen und in der Überwachung von Präventions- und Abhilfemaßnahmen.<sup>103</sup> Ferner arbeitet der ESRB mit den anderen (internationalen) Akteuren des ESFS wie dem Finanzstabilitätsrat (FSB) und dem Währungsfond (IWF) zusammen.<sup>104</sup> Primäres Ziel des gesamten ESFS ist es,

„die angemessene Anwendung der für den Finanzsektor geltenden Vorschriften zu gewährleisten, um die Finanzstabilität zu erhalten und für Vertrauen in das Finanzsystem insgesamt und für einen ausreichenden Schutz der Kunden, die Finanzdienstleistungen in Anspruch nehmen, zu sorgen“<sup>105</sup>.

Die Aufgaben sind auf nationaler und europäischer Ebene klar getrennt. Die mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden sind wie bisher für die „Marktaufsicht“ und das „Tagesgeschäft der Solvenzaufsicht über die Finanzinstitute“<sup>106</sup> zuständig. So üben in Deutschland die Bundesbank und die Bundesanstalt für

---

<sup>97</sup> Vgl. Ungerer (2015): 978.

<sup>98</sup> Vgl. Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über die Finanzaufsicht der Europäischen Union auf Makroebene und zur Errichtung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken, ABl. Nr. L 331/1 [zitiert als ESRB-VO 1092/2010], Verordnung (EU) Nr. 1096/2010 des Rates vom 17. November 2010 zur Betrauung der Europäischen Zentralbank mit besonderen Aufgaben bezüglich der Arbeitsweise des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken, ABl. L 331/162 [zitiert als ESRB-VO 1096/2010].

<sup>99</sup> Vgl. Dinov, Stanyo (2013): 594.

<sup>100</sup> Für eine detaillierte Darstellung der operativen Zusammenarbeit von EZB und ESRB vgl. ESRB-VO 1096/2010.

<sup>101</sup> Art. 2 S. 1 ESRB-VO 1096/2010.

<sup>102</sup> Vgl. Kämmerer (2011): 1281.

<sup>103</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 2 und Art. 15 - 18 ESRB-VO 1092/2010.

<sup>104</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 2 ESRB-VO 1092/2010.

<sup>105</sup> Art. 2 Abs. 1 Bankenaufsichtsbehörde-VO 1093/2010; Art. 2 Abs. 1 Europäische Aufsichtsbehörde-VO 1095/2010; Art. 2 Europäische Aufsichtsbehörde VO 1094/2010.

<sup>106</sup> Ungerer (2015): 1024.

Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) die Aufsicht über Kreditinstitute aus. Den ESAs obliegt die Schaffung eines gemeinsamen Finanzmarktes mit einer gemeinsamen Aufsichtskultur,<sup>107</sup> für die sie gemeinsame Aufsichtsstandards, sogenannte technische Regulierungs- und Durchführungsstandards, erarbeiten.<sup>108</sup> Dies ist die Grundlage für ein konsistentes europäisches Regelwerk (Single Rule Book)<sup>109</sup>, das dazu dienen soll, „einen einheitlichen Überwachungsstandard in Europa sicherzustellen und Aufsichtsarbitrage zu verhindern“<sup>110</sup>. Neben diesen Leitlinien und Empfehlungen sind die ESAs befugt, im Krisenfall oder bei der Verletzung von Unionsrecht Maßnahmen zu ergreifen, die aber nur in schwerwiegenden Fällen ein Weisungsrecht beinhalten, das über eine Abhilfeempfehlung hinausgeht.<sup>111</sup>

Der Willen zur Schaffung des einheitlichen Regelwerks im europäischen Binnenmarkt für Finanzinstitute geht auf eine Empfehlung des Europäischen Rates von 2009 zurück.<sup>112</sup> Allerdings weisen verschiedene Autoren wie Uwe H. Schneider darauf hin, dass die Bemühungen zu einem umfassend kodifizierten Aufsichtsrecht bis Ende 2013 nur zu einer Kodifikation des *acquis communautaire* geführt haben.<sup>113</sup>

Um das Ziel eines einheitlichen Regelwerks für Finanzinstitute zu erreichen, müssen demnach noch weitere Anstrengungen unternommen werden. Ein wesentlicher Schritt ist dabei die Umsetzung der sogenannten Basel-III-Rahmenvereinbarung<sup>114</sup>, erarbeitet vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht<sup>115</sup>, der 2014 durch die Verabschiedung der Verordnung über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen (Capital Requirements Regulation – CRR)<sup>116</sup> und die Novellierung der Eigenkapitalrichtlinie (Capital Requirements

---

<sup>107</sup> Vgl. Europäisches Parlament, Kurzdarstellung zur Europäischen Union – Europäisches System der Finanzaufsicht (ESFS).

<sup>108</sup> Vgl. Bankenaufsichtsbehörde-VO 1093/2010, Europäische Aufsichtsbehörde VO 1094/2010 und Europäische Aufsichtsbehörde-VO 1095/2010.

<sup>109</sup> Vgl. Sasserath-Alberti (2012): 641.

<sup>110</sup> Sasserath-Alberti (2012): 642.

<sup>111</sup> Vgl. Art. 16 bis 18 Bankenaufsichtsbehörde-VO 1093/2010.

<sup>112</sup> Vgl. MEMO/14/244 - Europäische Kommission (2014).

<sup>113</sup> Vgl. Schneider, Uwe H. (2013): 454.

<sup>114</sup> Vgl. Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (2010): 1ff.

<sup>115</sup> Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht hat seinen Sitz an der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel. Seine Verlautbarungen sind nicht bindend.

<sup>116</sup> Vgl. CRR-VO 2013.

Directive – CRD IV)<sup>117</sup> abgeschlossen wurde. Neben schärferen Aufsichtsvorschriften für Kreditinstitute, vor allem in den Bereichen der Liquidität, der Qualität und Quantität des vorzuhaltenden Eigenkapitals und im Bereich der vorzuhaltenden Kapitalreserven wurden engere Vorgaben für die Corporate-Governance<sup>118</sup> festgelegt.<sup>119</sup> Explizit bedeutet dies eine Verschärfung bei den Regeln u.a. für Credit Default Swaps, Leerverkäufe und für Hedgefonds, die Bestandteile des einheitlichen Regelwerks werden.<sup>120</sup> Sie bilden damit das Fundament<sup>121</sup> der Bankenunion.

#### **4 Die drei Säulen der Europäischen Bankenunion**

In diesem Kapitel wird auf die Zusammenhänge, in denen EDIS im Kontext der Bankenunion zu verorten ist, genauer eingegangen und das institutionelle Gefüge sowie die inhaltliche und strukturelle Ausgestaltung der Säulen beleuchtet.

Der damalige Präsident des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy, formulierte erstmals 2012 in seinem Bericht „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“ die Idee einer „Vision für die Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion“, die er gemeinsam mit der Eurogruppe, der EZB und den Präsidenten der Europäischen Kommission erarbeitet hatte und die die Idee einer Europäischen Bankenunion darstellt.<sup>122</sup> Im Mittelpunkt steht dabei eine neue „Architektur“ der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) mit einem „integrierte[n] Rahmen für den Finanzsektor, für Haushaltsfragen und für die Wirtschaftspolitik“<sup>123</sup> sowie der „erforderlichen demokratischen Legitimität und

---

<sup>117</sup> Vgl. Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinie 2006/48/EG und 2006/49/EG, ABl. Nr. L 176/338.

<sup>118</sup> Deutsch: Grundsätze der Unternehmensführung. Ein Ordnungsrahmen für die Überwachung und Leitung Unternehmen.

<sup>119</sup> Vgl. MEMO/14/244 - Europäische Kommission (2014): 3; Vgl. Deutsche Bundesbank (2013a): 57 ff.

<sup>120</sup> Das einheitliche Regelwerk ist die Basis der Bankenunion und damit der Regulierung des Finanzsektors. Die Gesetzgebungsakte sind für alle Finanzinstitute (insg. ca. 8.300 Banken) verbindlich. Für eine detaillierte Auflistung der Bestandteile vgl. MEMO/14/244 - Europäische Kommission (2014): 6 ff.

<sup>121</sup> Vgl. MEMO/14/244 - Europäische Kommission (2014): 2.

<sup>122</sup> Vgl. Europäischer Rat der Präsidenten (2012).

<sup>123</sup> Europäischer Rat der Präsidenten (2012): 1.

Rechenschaftspflicht“<sup>124</sup>. Der integrierte Finanzrahmen sollte dabei aus einer einheitlichen europäischen Bankenaufsicht und einem gemeinsamen Rahmen für die Restrukturierung und die Einlagensicherung von Kreditinstituten bestehen.<sup>125</sup> In engem Austausch mit den Staats- und Regierungschefs der EU<sup>126</sup> wurde ein „spezifischer Fahrplan“<sup>127</sup> für die Errichtung einer WWU erarbeitet, der drei Stufen vorsieht: Die erste Stufe (geplant bis Ende 2013) sah die Sicherung der fiskalischen Nachhaltigkeit und das Trennen der Verbindung zwischen Staaten und Kreditinstituten vor. Diese Stufe sollte die „Schaffung eines wirksamen einheitlichen Aufsichtsmechanismus für den Bankensektor“, die Möglichkeit und das „Inkrafttreten der Eigenkapitalverordnung und der Eigenkapitalrichtlinie (CRR/CRD IV)“ sowie eine „Einigung über die Einlagensicherung“ umfassen.<sup>128</sup> Stufe 2 beabsichtigte die Förderung solider strukturpolitischer Maßnahmen und die Vollendung des integrierten Finanzrahmens bis 2014 an. Außerdem ist die „Schaffung einer gemeinsamen Abwicklungsbehörde und einer geeigneten Letztsicherung („Backstop“)“<sup>129</sup> Gegenstand dieser Stufe. Es soll auf diesem Wege sichergestellt werden, „dass Abwicklungsbeschlüsse rasch, unparteiisch und im besten Interesse aller Beteiligten getroffen werden“<sup>130</sup>. In der dritten Stufe soll ab 2014 durch Errichtung einer „Schockabfederungsfunktion“ die Widerstandsfähigkeit der WWU gestärkt werden.<sup>131</sup> Eine Konkretisierung dieser Regierungspläne erfolgte Ende 2012 durch die Europäische Kommission mit dem „Fahrplan für eine Bankenunion“<sup>132</sup>. Bereits in diesem Dokument werden die drei Säulen der Bankenunion mit einem einheitlichen Aufsichtsmechanismus, einem einheitlichen Abwicklungsmechanismus und einem gemeinsamen Einlagensicherungssystem beschrieben. Diese Ansicht ist allerdings in der

---

<sup>124</sup> Europäischer Rat der Präsidenten (2012): 3.

<sup>125</sup> Vgl. Europäischer Rat der Präsidenten (2012): 4.

<sup>126</sup> Vgl. Europäischer Rat (2012): 4.

<sup>127</sup> Vgl. Van Rompuy/ Barroso/ Juncker/ Draghi (2012).

<sup>128</sup> Vgl. Van Rompuy/ Barroso/ Juncker/ Draghi (2012): 4.

<sup>129</sup> Van Rompuy/ Barroso/ Juncker/ Draghi (2012): 4.

<sup>130</sup> Van Rompuy/ Barroso/ Juncker/ Draghi (2012): 4.

<sup>131</sup> Van Rompuy/ Barroso/ Juncker/ Draghi (2012): 4 f.

<sup>132</sup> Vgl. Europäische Kommission (2012): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Fahrplan für eine Bankenunion, COM (2012) 510 final.

(deutschen) Literatur nicht gänzlich unumstritten<sup>133</sup>, wird aber sowohl in den Publikationen der Europäischen Kommission<sup>134</sup> in dieser Form verwendet als auch im „Bericht der fünf Präsidenten“<sup>135</sup> vom Juni 2015 bekräftigt und ist daher Grundlage dieser Arbeit.

#### **4.1 Einheitlicher europäischer Bankenaufsichtsmechanismus (SSM)**

##### **4.1.1 Grundlegendes zum SSM**

Die Implementierung des einheitlichen europäischen Bankenaufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM) ist das zentrale Element der Europäischen Bankenunion. Der SSM wird getragen durch die Europäische Zentralbank (EZB) und die nationalen Bankenaufsichtsbehörden. Diese übertragen „besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute“ an den SSM, wodurch auf europäischer Ebene eine Direktaufsicht über „bedeutende“<sup>136</sup> Kreditinstitute der Bankenunion entsteht.<sup>137</sup> Die bankenrechtliche Aufsicht über die Sparkassen erfolgt nicht unmittelbar durch die EZB, sondern weiterhin durch die Deutsche Bundesbank und die BaFin, aber im Rahmen des SSM.

Der SSM war der erste Schritt auf dem Weg zur Errichtung der europäischen Bankenunion. Auf Grundlage neuer Leitplanken für die Einlagensicherung, eines einheitlichen Regelwerks für Finanzdienstleistungen und der Abwicklung von Kreditinstituten strebt der SSM an,

„dass die Politik der EU hinsichtlich der Beaufsichtigung von Kreditinstituten kohärent und wirksam umgesetzt wird, dass das einheitliche Regelwerk für Finanzdienstleistungen auf die Kreditinstitute in allen betroffenen Mitgliedstaaten ebenso angewandt wird und dass bei der Beaufsichtigung dieser Kreditinstitute höchste, von nicht-aufsichtsrechtlichen Überlegungen unbeeinflusste Standards Anwendung finden“<sup>138</sup>.

---

<sup>133</sup> Beispielhaft Kämmerer, der lediglich auf zwei Säulen rekurriert: Den Einheitlichen Bankenaufsichtsmechanismus (SSM) und ein einheitliches Regulierungsrecht, vgl. Kämmerer (2013): 832; Stöbener, der die neu gefassten Eigenkapitalvorschriften als zusätzliche Säule ansieht, vgl. Stöbener (2013): 763.

<sup>134</sup> Vgl. Europäische Kommission (2017): Banking union.

<sup>135</sup> Vgl. Juncker/ Tusk/ Dijsselbloem/ Draghi/ Schulz (2015): 1 ff.

<sup>136</sup> In den Euro-Staaten gibt es ca. 4.700 Banken, vgl. Europäische Zentralbank (2015): 4.

<sup>137</sup> Vgl. Erwägungsgrund 11 und 13 SSM-VO 2013.

<sup>138</sup> Erwägungsgründe 12 und 87 SSM-VO 2013; vgl. Van Rompuy/ Barroso/ Juncker/ Draghi (2012): 5.

Abgesehen von der Solidität und Sicherheit der europäischen Kreditinstitute soll der SSM auch die Stabilität des europäischen Finanzsystems sowie die Integrität und Einheit des Binnenmarkts und damit auch mittelbar den Einlegerschutz sicherstellen und die Funktionsweise des Binnenmarktes stärken.<sup>139</sup> Um dies leisten zu können, wurde die Möglichkeit geschaffen, mit ESM-Mitteln Kreditinstitute ohne den Zwischenstopp über die Mitgliedsländer<sup>140</sup> direkt zu rekapitalisieren<sup>141</sup>. Weil die EZB einerseits die Banken mit Liquidität versorgt und andererseits im Zentrum des SSM stehen soll, wurden Bedenken über einen Zielkonflikt laut. Schließlich gab aber ihre fachliche Expertise und „Fachnähe zu den Institutionen“<sup>142</sup> den Ausschlag, sie mit den Aufsichtsaufgaben zu betrauen.

Das Primärziel bestand bereits in diesem frühen Stadium darin, das Vertrauen der Akteure in eine robuste Kapitalausstattung der Kreditinstitute zu stärken. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, galt es die Qualität der Informationen zu europäischen Kreditinstituten zu verbessern, um bei Bedarf zeitnah und gezielt Korrekturmaßnahmen einleiten und durchführen zu können. Die EZB unterzog vor diesem Hintergrund von Oktober 2013 an 130 europäische Kreditinstitute, auf die 81,6 % der Bankaktiva der WWU entfielen, einer umfassenden Prüfung (Comprehensive Assessment).<sup>143</sup> Unter diesen befanden sich auch diejenigen 128 Kreditinstitute, die ab November 2014 direkt von der EZB beaufsichtigt wurden. Das Comprehensive Assessment gliedert sich dabei in zwei Punkte: In einem ersten Schritt, dem Asset Quality Review (AQR), prüfte die EZB zusammen mit den nationalen Behörden die Bankaktiva zu einem Stichtag (31. Dezember 2013). Erreicht werden mussten hierbei bereits die Anforderungen der CRD IV und CRR. In Schritt zwei führten die national zuständigen Behörden, die EBA und die EZB einen detaillierten Stresstest durch, um so die Krisenanfälligkeit zu bestimmen. Bei der Simulation von zwei hypothetischen Szenarien stellte die EZB u.a. eine Kapitallucke von insgesamt 24,6 Mrd. Euro für 25 Kreditinstitute fest. Auch war es

---

<sup>139</sup> Vgl. Erwägungsgrund 30 SSM-VO 2013.

<sup>140</sup> Vgl. Art. 3 i.V. m. Art. 15 Abs. 1 und 2 des Vertrags zur Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM i.d.F. vom 1.2.2012.

<sup>141</sup> Vgl. Erwägungsgrund 12 SSM-VO 2013.

<sup>142</sup> Vgl. Achteik (2014): 12.

<sup>143</sup> Vgl. Europäische Zentralbank (2014): 3 ff.



erforderlich, Bankaktiva in Höhe von 37 Mrd. Euro in ihrem Wert zu berichtigen. Bis Ende Oktober 2014 konnten die Kreditinstitute allerdings die Lücke bis auf 9,5 Mrd. Euro bei 13 Häusern schließen.

Unter den 24 geprüften deutschen Kreditinstituten schnitten alle bei der Prüfung ihrer harten Kernkapitalquote<sup>144</sup> gut ab.<sup>145</sup> Auch die Münchner Hypothekenbank e.G., die als einziges deutsches Kreditinstitut dennoch durch den Stresstest gefallen war, konnte die attestierte Kapitallücke innerhalb weniger Monate durch eine Kapitalerhöhung schließen.<sup>146</sup>

#### **4.1.2 Inhalte des Aufsichtsmechanismus**

Durch einen auf Art. 127 Abs. 6 AEUV gestützten unionsrechtlichen Sekundärrechtsakt wurde mit der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 der SSM gegründet.<sup>147</sup> Die SSM-Verordnung vereinheitlicht die Befugnisse und Aufgaben der EZB, führt die zugrundeliegenden organisatorischen Strukturen aus und definiert den Ablauf für die Zusammenarbeit der am SSM beteiligten Behörden.<sup>148</sup> Da die EZB bisher lediglich beratend tätig war, musste für ihre neue Aufgabe das Verhältnis zur EBA und dem ESFS durch eine Neugestaltung der EBA-Gründungsverordnung<sup>149</sup> neu abgestimmt werden. Neben der SSM-VO wurden im Rahmen einer interinstitutionellen Vereinbarung<sup>150</sup>

---

<sup>144</sup> Das harte Kernkapital umfasst im Wesentlichen die Rücklagen und das eingezahlte Kapital.

Alle Kapitalbestandteile siehe § 10 Abs. 2a Satz 1 Nrn. 1 bis 9 KWG.

<sup>145</sup> Vgl. Börsen-Zeitung (2014): 1 ff.

<sup>146</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank/ BaFin (2014): 6.

<sup>147</sup> Vgl. SSM-VO 2013.

<sup>148</sup> Die Verordnung der EZB (EZB/2014/17) enthält eine praktische Ausgestaltung und weitere Regeln, vgl. Europäische Zentralbank (2014).

<sup>149</sup> Vgl. Verordnung (EU) Nr. 1022/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.10.2013 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde) hinsichtlich der Übertragung besonderer Aufgaben auf die Europäische Zentralbank gemäß der VO (EU) Nr. 1024/2013, ABl. Nr. L 287/5.

<sup>150</sup> Vgl. Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Zentralbank über die praktischen Modalitäten für die Ausübung der demokratischen Rechenschaftspflichten und die Kontrolle über die Wahrnehmung der der EZB im Rahmen des einheitlichen Aufsichtsmechanismus übertragenen Aufgaben, vgl. Internationale Übereinkünfte: Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Zentralbank über die praktischen Modalitäten für die Ausübung der demokratischen Rechenschaftspflicht und die Kontrolle über die Wahrnehmung der der EZB im Rahmen des einheitlichen Aufsichtsmechanismus übertragenen Aufgaben (2013/694/EU), ABl. Nr. L 320/1.

zwischen dem Europäischen Parlament und der EZB Regeln zur Rechenschaftspflicht der EZB als Aufsichtsbehörde getroffen.

Der geografische Anwendungsbereich des einheitlichen Aufsichtsmechanismus umfasst dabei alle Staaten des Euroraums.<sup>151</sup> Allen anderen Mitgliedstaaten der EU steht die Teilnahme durch eine sogenannte Opt-In-Option<sup>152</sup>, also eine enge Kooperation mit der EZB, offen. Eine Beendigung dieser Zusammenarbeit ist durch die EZB oder den Mitgliedstaat jederzeit möglich. Außerdem kann durch die EZB diese auch für eine bestimmte Zeit ausgesetzt werden.<sup>153</sup> Der Geltungsbereich des SSM ist teils umstritten,<sup>154</sup> folgt aber dem Grundgedanken der Bankenunion zur Stabilisierung der WWU<sup>155</sup>, die damit ein Anker für die gesamte EU ist.

Der sachliche Anwendungsbereich umfasst laut Art. 4 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 4 SSM-VO die Aufsicht durch die EZB bzw. die nationalen Aufsichtsbehörden (National Competent Authorities – NCAs) über die Kreditinstitute respektive Finanzholding- und gemischte Finanzholdinggesellschaften. Auch Zweigstellen von Kreditinstituten unterliegen dem SSM, wenn diese in einem teilnehmenden Mitgliedstaat angesiedelt sind.<sup>156</sup> Im Sinne des SSM sind Kreditinstitute alle Unternehmen, deren „Tätigkeit darin besteht, Einlagen oder andere rückzahlbare Gelder des Publikums entgegenzunehmen und Kredite für eigene Rechnung zu gewähren“.<sup>157</sup> Sie übernimmt daher fast das gesamte Spektrum an Aufsichtsbereichen, eingeeengt nur durch ausschließlich national geregelte Bereiche wie Vorschriften über Organkredite und das Pfandbriefgesetz (PfandBG).<sup>158</sup>

Die EZB ist gemäß Art. 6 Abs. 1 S. 2 SSM-VO dafür zuständig, dass „der einheitliche Aufsichtsmechanismus wirksam und einheitlich funktioniert“.<sup>159</sup> Ihr obliegt in der Ausgestaltung der SSM-VO die Aufsicht über das „ganze System“<sup>160</sup>. Um dies gewährleisten zu können, kann sie nach Art. 6 Abs. 5 lit. a der SSM-VO

---

<sup>151</sup> Vgl. Art. 2 Ziff. 1 SSM-VO 2013.

<sup>152</sup> Vgl. Art. 2 Ziff. 1 i. V. m. Art. 7 SSM-VO 2013.

<sup>153</sup> Vgl. Art. 7 Abs. 5 bis 9 SSM-VO 2013.

<sup>154</sup> Beispielhaft für eine kritische Auseinandersetzung vgl. Speyer (2012): 9.

<sup>155</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (2013): 28.

<sup>156</sup> Vgl. Erwägungsgrund 14 und 16 SSM-VO 2013.

<sup>157</sup> Art. 2 Ziff. 3 SSM-VO 2013 i. V. m. Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 CRR-VO 2013.

<sup>158</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (2013): 18.

<sup>159</sup> Art. 6 Abs. 1 S. 2 SSM-VO 2013.

<sup>160</sup> Art. 6 Abs. 5 lit. c SSM-VO 2013.

Leitlinien allgemeine Weisungen oder Verordnungen<sup>161</sup> erlassen, „nach denen die nationalen zuständigen Behörden ihre Aufgabe [...] wahrnehmen und Aufsichtsbeschlüsse fassen“.<sup>162</sup> Ebenso ist es ihr möglich, die Aufsicht auch über weniger bedeutende Institute an sich zu ziehen, „wenn dies für die Sicherheit der kohärenten Anwendung hoher Aufsichtsstandards erforderlich ist“<sup>163</sup>. Auch bei dem neu gestalteten Verfahren für den Entzug und die Erteilung einer „Zulassung zur Aufnahme der Tätigkeit eines Kreditinstituts“ ist ein Zusammenspiel von NAC und EZB vorgesehen, die EZB ist aber letztverantwortlich.<sup>164</sup>

Aus diesem Grunde sind die NACs verpflichtet, die EZB bei der „Vorbereitung und Durchführung sämtlicher Rechtsakte“<sup>165</sup> zu unterstützen, die diese zur Erfüllung ihrer übertragenen Aufgaben<sup>166</sup> erlässt. Um eine bessere Verflechtung der EZB und der NACs zu erreichen und auch von deren Erfahrung zu profitieren, wurden 117 gemeinsame Aufsichtsteams (Joint Supervisory Teams – JSTs)<sup>167</sup> geschaffen, in die beide Institutionen Mitarbeiter entsenden. Die EZB hat aber auch hier die Gesamtleitung. Um „eine Verschlechterung der finanziellen und wirtschaftlichen Situation eines Kreditinstituts in einem frühen Stadium“<sup>168</sup> zu beheben, sind der EZB verschiedene Sanktionsmechanismen gegeben. So kann sie u.a. die Zulassung eines Kreditinstituts entziehen oder dieses zu Maßnahmen verpflichten.<sup>169</sup> Die EZB hat daher sowohl die Aufsicht als auch das Sanktionspotenzial, Maßnahmen durchzusetzen.

#### **4.1.3 Institutionelle Struktur der Aufsicht**

Um die Aufsichtsaufgaben wahrzunehmen, mussten bei der EZB, wie bereits dargestellt, umfangreiche institutionelle Strukturen verändert und neue Stellen geschaffen werden.<sup>170</sup> Auf Grundlage der SSM-VO wurden des Weiteren drei neue

---

<sup>161</sup> Sind immer für alle gültig, einzelinstitutionelle Weisungen sind unzulässig.

<sup>162</sup> Art. 6 Abs. 5 lit. a SSM-VO 2013.

<sup>163</sup> Art. 6 Abs. 5 lit. b SSM-VO 2013; Art 39 Abs. 5, SSM-VO 2013.

<sup>164</sup> Vgl. Art. 14 SSM-VO 2013; Art. 73 bis 83, SSM-VO 2013.

<sup>165</sup> Vgl. Art. 6 Abs. 3 S. 1 SSM-VO 2013.

<sup>166</sup> Die Aufgaben werden durch Art. 4 SSM-VO 2013 übertragen.

<sup>167</sup> Für eine Darstellung des Aufgabengebiets vgl. Art. 3 Abs. 2 Europäische Zentralbank (2014).

<sup>168</sup> Erwägungsgrund 27 SSM-VO 2013.

<sup>169</sup> Vgl. Art. 14 und 15 SSM-VO 2013. Für eine Übersicht der Maßnahmen vgl. Art. 16 Abs. 2 SSM-VO 2013.

<sup>170</sup> Vgl. Europäische Zentralbank (2015): 42.

EZB-Organ errichtet: der administrative Überprüfungsausschuss, die Schlichtungsstelle und das Aufsichtsgremium.<sup>171</sup>

Um die Aufsichtsbeschlüsse der EZB intern zu prüfen, wurde ein unabhängiger<sup>172</sup> Überprüfungsausschuss eingerichtet. Dieser besteht aus fünf Mitgliedern, die aus den Mitgliedstaaten kommen, aber weder eine Verbindung zur EZB, noch zu einer NAC oder anderen Stellen haben dürfen, die mit dem SSM in Verbindung stehen.<sup>173</sup> Einen Antrag können alle juristischen oder natürlichen Personen stellen, die entweder Adressat des zu beanstandenden Beschlusses sind oder von diesem unmittelbar betroffen sind.<sup>174</sup> Das Anrufen des Überprüfungsausschusses schließt eine etwaige Klage vor dem EuGH nicht aus.<sup>175</sup>

Um sicherzustellen, dass die EZB ihre geldpolitischen und aufsichtsrechtlichen Aufgaben getrennt voneinander wahrnimmt, wurde die Schlichtungsstelle eingerichtet, die bei der EZB angesiedelt ist.<sup>176</sup> Ihre Zielsetzung ist es, „Meinungsverschiedenheiten der zuständigen Behörden der betroffenen teilnehmenden Mitgliedstaaten in Bezug auf Einwände des EZB-Rates gegen einen Beschlussentwurf des Aufsichtsgremiums“<sup>177</sup> beizulegen. Jedes Mitglied hat eine Stimme, es zählt die einfache Mehrheit.<sup>178</sup> Die Stellungnahmen sind nicht bindend.<sup>179</sup>

Als drittes und „internes Organ“ wird zur Unterstützung von Planung und Ausführung der Aufgaben der EZB, ein Aufsichtsgremium neu geschaffen.<sup>180</sup> Es

---

<sup>171</sup> Vgl. Europäische Zentralbank (2014): 14-15.

<sup>172</sup> Vgl. Art. 24 Abs. 4 SSM-VO 2013.

<sup>173</sup> Vgl. Art. 24 SSM-VO 2013, i. V. m. Beschluss (EZB/2014/16) der Europäischen Zentralbank vom 14.4.2014 zur Einrichtung eines administrativen Überprüfungsausschusses und zur Festlegung der Vorschriften für seine Arbeitsweise, ABl. Nr. L 175/47.

<sup>174</sup> Vgl. Art. 24 Abs. 5 S. 2 SSM-VO 2013; Art. 7 Abs. 1 S. 1 Beschluss (EZB/2014/16) der Europäischen Zentralbank vom 14.4.2014 zur Einrichtung eines administrativen Überprüfungsausschusses und zur Festlegung der Vorschriften für seine Arbeitsweise, ABl. Nr. L 175/47.

<sup>175</sup> Vgl. Art. 24 Abs. 11 SSM-VO 2013. Zum Rechtsschutz bei Aufsichtsverfahren vgl. Achtelek (2014): 53 ff.

<sup>176</sup> Vgl. Art. 25 Abs. 5 S. 1 und 4 SSM-VO 2013, i. V. m. Verordnung (EU) Nr. 673/2014 der Europäischen Zentralbank vom 2. Juni 2014 über die Einrichtung einer Schlichtungsstelle und zur Festlegung ihrer Geschäftsordnung (EZB/2014/26), ABl. Nr. L 179/72, [zitiert als Schlichtungsstelle-VO (EZB/2014/26)]

<sup>177</sup> Art. 25 Abs. 5 S. 2 SSM-VO 2013.

<sup>178</sup> Vgl. Art. 25 Abs. 5 S. 3 SSM-VO 2013, Art. 7 Abs. 2 Schlichtungsstelle-VO (EZB/2014/26).

<sup>179</sup> Vgl. Art. 10 Abs. 3 Schlichtungsstelle-VO (EZB/2014/26).

<sup>180</sup> Vgl. Art. 26 Abs. 1 S. 1 SSM-VO 2013.

erarbeitet Beschlussentwürfe für das oberste Beschlussorgan, den EZB-Rat<sup>181</sup> und hat die Funktion eines „zentralen Gremiums“<sup>182</sup> für die Ausübung der Aufsichtsaufgaben“<sup>183</sup>. Deutschland ist sowohl mit einem Vertreter des Vorstandes der Deutschen Bundesbank als auch einem der BaFin an den Aufsichtssitzungen beteiligt.<sup>184</sup>

Die Strukturen stützen sich auf die SSM-VO, die sich wiederum primärrechtlich auf den Art. 127 Abs. 6 AEUV stützt. Danach kann

„(d)er Rat einstimmig durch Verordnung gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Europäischen Zentralbank besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute und sonstige Finanzinstitute mit Ausnahme von Versicherungsunternehmen der Europäischen Zentralbank übertragen“<sup>185</sup>.

Zweifel daran, inwieweit diese Kompetenzgrundlage trägt und die institutionellen Anforderungen gegeben sind, werden von verschiedenen Seiten vorgebracht und aktuell diskutiert.<sup>186</sup> Vor allem eine Gruppe von Professoren um den Wirtschaftswissenschaftler Kerber ist medial präsent und hat 2014 diesbezüglich Verfassungsbeschwerde eingelegt.<sup>187</sup>

## **4.2 Einheitlicher europäischer Bankenabwicklungsmechanismus (SRM)**

### **4.2.1 Grundlegendes zum SRM**

Der einheitliche europäische Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanismus – SRM) ist neben der einheitlichen europäischen Bankenaufsicht die zweite Säule der Bankenunion. Dessen Vorgaben sind in die unionsweit geltenden und weitgehend harmonisierten Regeln zur Abwicklung und Sanierung von Kreditinstituten eingebettet. Unter dem Eindruck der Finanzkrise wurde binnen

---

<sup>181</sup> Vgl. Art. 26 Abs. 8 S. 1; Erwägungsgrund 67 SSM-VO 2013.

<sup>182</sup> Für Informationen zu Zusammensetzung, Amtszeit und dem allgemeinen Prozedere der Beschlussfindung vgl. Art. 26 Abs. 1-6 SSM-VO 2013.

<sup>183</sup> Erwägungsgrund 69 SSM-VO 2013.

<sup>184</sup> Vgl. König (2014): 1 ff.

<sup>185</sup> Art. 127 Abs. 6 AEUV.

<sup>186</sup> Für eine Darstellung der verschiedenen Argumentationslinien siehe Deutscher Bundestag (2013): Drucksache 17/13470.

<sup>187</sup> Vgl. Braun, Michael (2014): 1 ff.

zwei Jahren bis Mitte 2014 das Regelungsregime in Form einer Verordnung (SRM-VO)<sup>188</sup> und einer Richtlinie (Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD)<sup>189</sup> verändert und verabschiedet.<sup>190</sup> Der SRM ist Teil einer Vielzahl an Initiativen, auf nationaler und internationaler Ebene, die eine Modifizierung bzw. Etablierung neuer Regelungen zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten zum Ziel haben.<sup>191</sup>

Bereits vor dem Inkrafttreten des SRM wurde 2010 als Reaktion auf die Finanzkrise das Restrukturierungsgesetz (RStruktFG)<sup>192</sup> geschaffen. Es sollte erweiterte Eingriffsmöglichkeiten für die Bankenaufsicht bieten, vor allem Verfahren zur Reorganisation und Sanierung von Kreditinstituten, und wurde zusammen mit dem Kreditinstitute-Reorganisationsgesetz (KredReorgG)<sup>193</sup> eingeführt. Um diese Maßnahmen<sup>194</sup> zur Finanzmarktstabilisierung, wie eine Rekapitalisierung oder die Gewährung von Garantien, zu finanzieren, wurde ein Restrukturierungsfonds<sup>195</sup> eingerichtet, der sich aus Einzahlungen der Kreditwirtschaft speist.<sup>196</sup> Im KredReorgG werden gestufte Maßnahmen festgeschrieben, um die Schieflage von Kreditinstituten zu bewältigen. Bedarf ein Kreditinstitut der Sanierung,<sup>197</sup> stellt es

---

<sup>188</sup> Vgl. Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010, [zitiert als Abwicklungs-VO 806/2014].

<sup>189</sup> Vgl. Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der RL 82/891/EWG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der VO (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. Nr. L 173/190, [zitiert als Abwicklungsrichtlinie 2014/59/EU].

<sup>190</sup> Die Abwicklungs-VO 806/2014 bedurfte keiner nationalen Umsetzung, da sie unmittelbares Unionsrecht darstellt. Vgl. Art. 288 Abs. 2 AEUV.

<sup>191</sup> Die Neugestaltung des Abwicklungsrechts basiert zum Großteil auf dem von den G20 beauftragten und nicht verbindlichen Key Attributes, erarbeitet vom Financial Stability Board (FSB), das Merkmale für nationale Abwicklungsregime skizziert; vgl. Financial Stability Board (2014): 1 ff.

<sup>192</sup> Gesetz zur Restrukturierung und geordneten Abwicklung von Kreditinstituten, zur Errichtung eines Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute und zur Verlängerung der Verjährungsfrist der aktienrechtlichen Organhaftung (Restrukturierungsgesetz) vom 9.12.2010, BGBl. I S. 1990.

<sup>193</sup> Kreditinstitute-Reorganisationsgesetz (KredReorgG) vom 9.12.2010, BGBl. I S. 1900, zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 22.12.2015, BGBl. I S. 2565.

<sup>194</sup> Für eine Liste aller Maßnahmen des Restrukturierungsfonds vgl. § 3 RStruktFG.

<sup>195</sup> Restrukturierungsfondsgesetz (RStruktFG) vom 9.12.2010, BGBl. I S. 1900, 1921, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 2.11.2015, BGBl. I S. 1864.

<sup>196</sup> Das Volumen des Restrukturierungsfonds betrug 2014 rund 2,3 Mrd. Euro bei einer Einzahlung von 516 Mio. Euro (2014), vgl. Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (2014): 1 ff.

<sup>197</sup> Sanierung i. S. v. § 45 Abs. 1 S. 1 und 2 KWG.

bei der BaFin einen Antrag auf ein Sanierungsverfahren<sup>198</sup>. Werden von dem Institut ein Sanierungsplan, ein Berater und konkrete Maßnahmen benannt, darf es, nach Genehmigung<sup>199</sup> der BaFin, die Sanierung in eigener Verantwortung betreiben. Im August 2013 trat schließlich das Trennbankengesetz<sup>200</sup> in Kraft, in dem alle systemrelevanten Kreditinstitute dazu verpflichtet werden, Sanierungspläne zu erstellen. Diese sollen sicherstellen, dass sich die Institute im Krisenfall aus eigener Kraft stabilisieren können.<sup>201</sup>

Für das Funktionieren des Wirtschaftssystems sind die Kreditinstitute als sogenannte Finanzintermediäre von großer Bedeutung. Fallen diese aus, so kann je nach deren Vernetzung und Größe die Stabilität nationaler und internationaler Finanzstrukturen in Schieflage geraten, was an dem Beispiel der Insolvenz der Investmentbank Lehman Brothers zu sehen war.<sup>202</sup>

Danach wurde breit darüber diskutiert, dass der bisherige Abwicklungsrahmen nicht ausreicht und es neuer Regeln bedarf. Diese Diskussion wurde im Wesentlichen an drei Prämissen festgemacht: Erstens ist das bis 2015 zum Einsatz gekommene Insolvenzverfahren nicht gänzlich dafür geeignet, Kreditinstitute zu liquidieren oder zu sanieren<sup>203</sup>, da es deren kritische Funktion<sup>204</sup> für den Gesamtmarkt nicht berücksichtigt. Zweitens neigte die Politik in der Finanzkrise dazu, große Summen an öffentlichen Mitteln<sup>205</sup> für die Unterstützung von (systemrelevanten) Kreditinstituten zu verausgaben, was die Korrelation zwischen Bankenbilanz und Staatshaushalt noch mehr verschärfte und die Risiken einer Bankeninsolvenz falsch darstellte. Die dritte Prämisse bestand darin, dass im Zuge der Finanzkrise zwar Regelwerke im Umgang mit gefährdeten Kreditinstituten geschaffen wurden, dies aber in unterschiedlichem Tempo und ohne

---

<sup>198</sup> Vgl. §§ 2 bis 6 KredReorgG.

<sup>199</sup> Wird dieser Antrag abgelehnt, droht ein einschneidendes Reorganisationsverfahren.

<sup>200</sup> Das Trennbankengesetz ist ein Gesetz zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen vom 7.8.2013, BGBl. I S. 3090.

<sup>201</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2013): Drucksache 17/12601.

<sup>202</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2013): Drucksache 17/3024: 1.

<sup>203</sup> Vgl. Erwägungsgründe 1, 4 und 45 Abwicklungsrichtlinie 2014/59/EU; vgl. Deutscher Bundestag (2013): Drucksache 17/12601: 1.

<sup>204</sup> Vgl. Art. 2 Abs. 1 Nr. 35 Abwicklungsrichtlinie 2014/59/EU.

<sup>205</sup> In den Krisenjahren 2008-2012 wurden zur Stützung von Kreditinstituten rund fünf Billionen Euro durch die EU-Mitgliedstaaten ausgegeben. Dies entspricht ca. 40 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der EU. Vgl. Frühauf (2013): 1ff.

Berücksichtigung der grenzüberschreitenden Tätigkeiten der Institute geschah.<sup>206</sup> Der Versuch einer nationalen Problemlösung gefährdete nach Ansicht der Europäischen Kommission auf vielfältige Weise das Ziel eines EU-Bankenbinnenmarktes und das Funktionieren des europäischen Bankenmarktes.<sup>207</sup> Aus diesem Grund bedurfte es einer europäischen Harmonisierung der Vorschriften für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten in Form des SRM, mit der Maßgabe, diese im Einklang mit der Bankenaufsicht (SSM) und weitestgehend ohne Finanzmittel der Mitgliedstaaten zu gestalten.<sup>208</sup> Um diesem Anspruch gerecht zu werden, sind die Indikatoren und Maßnahmen auf eine frühzeitige Erkennung<sup>209</sup> und einen Eingriff ohne größere Verwerfungen ausgerichtet.<sup>210</sup> Die Rechtsgrundlage des SRM ist die BRRD<sup>211</sup>. Durch sie wird auf der Ebene der Mitgliedstaaten der EU ein einheitlicher Rechtsrahmen geschaffen, um Kreditinstitute abwickeln oder sanieren zu können. Die BRRD harmonisiert demnach die nationalen Abwicklungsbehörden<sup>212</sup>, wohingegen mit dem SRM ein institutionelles Dach<sup>213</sup> errichtet wurde. Wie auch beim SSM nimmt beim SRM ein europäischer Ausschuss für eine einheitliche Abwicklung (Single Resolution Board – SRB) die zentralen Befugnisse wahr. Finanziert werden die Maßnahmen durch einen neu geschaffenen gemeinsamen Abwicklungsfond (Single Resolution Fund – SRF). Um Haftung und Kontrolle zu verbinden,<sup>214</sup> muss analog zum SSM bei der Aufsicht im Fall einer besonderen Tragweite auch die Abwicklung beim SRM auf europäischer Ebene liegen. Durch eine Zweiteilung bei der Struktur der Behörden sind, ebenfalls wie beim SSM, nationale Institutionen zuständig, wenn die besondere Tragweite nicht angezeigt ist.

---

<sup>206</sup> Vgl. Erwägungsgrund 9 der Abwicklungs-VO 806/2014.

<sup>207</sup> Vgl. Erwägungsgründe 1-4 Abwicklungs-VO 806/2014.

<sup>208</sup> Vgl. Erwägungsgründe 1, 10, 12, 15, 16, 19 Abwicklungs-VO 806/2014.

<sup>209</sup> Vgl. Erwägungsgrund 19 und Art. 5 ff (Sanierungsplanung) sowie Art. 27 ff. (Frühzeitiges Eingreifen) Abwicklungsrichtlinie 2014/59/EU.

<sup>210</sup> Vgl. Erwägungsgrund 45 Abwicklungsrichtlinie 2014/59/EU.

<sup>211</sup> 2015 wurde die Abwicklungsrichtlinie 2014/59/EU in Deutschland durch das Gesetz zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (SAG) umgesetzt. Die BRRD setzt ihrerseits die Key Attributes des Finanzstabilitätsrates (FSB) um, die effektive Abwicklungsregime befördern.

<sup>212</sup> Vgl. Art. 3 Abwicklungsrichtlinie 2014/59/EU.

<sup>213</sup> Vgl. Art. 99 Abs. 2 Abwicklungs-VO 806/2014 (gültig in vollem Umfang seit 1.1.2016).

<sup>214</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2014): Drucksache 18/3088: 3.



Die SRM-VO führt dabei die BRRD für die Staaten näher aus, die auch dem SSM unterstellt sind.<sup>215</sup> SRM-VO und BRRD bilden zusammen die zweite Säule der Bankenunion. Die BRRD unterscheidet in ihrem Anwendungsbereich drei Stufen: Den vorbereitenden Sanierungs- und Abwicklungsprozess<sup>216</sup>, ein Frühinterventionsstadium<sup>217</sup> und die eigentliche Abwicklung des Kreditinstituts<sup>218</sup>. Über diese Stufen hinaus enthält sie u.a. Regelungen für grenzüberschreitende Gruppenabwicklungen<sup>219</sup> und die Etablierung von Abwicklungsfinanzierungsmechanismen<sup>220</sup>. Die BRRD verpflichtet darüber hinaus alle EU-Mitgliedstaaten zur Errichtung von nationalen Abwicklungsbehörden<sup>221</sup>. Für die nötigen Planungen und Beschlüsse der Abwicklung von Kreditinstituten, die unter der Aufsicht der EZB stehen, ist aber die SRB im Rahmen des SRM zuständig.<sup>222</sup> Das Abwicklungsgremium nimmt daher den Platz der nationalen Abwicklungsbehörden<sup>223</sup> ein. Die Finanzierung erfolgt durch die Kreditinstitute, für die sie zuständig ist.<sup>224</sup> In Deutschland ist seit Januar 2015 die FMSA<sup>225</sup> mit der Wahrnehmung dieser Aufgaben betraut.<sup>226</sup> Sind für die Umsetzung von Maßnahmen SRF-Mittel nötig, muss das SRB zustimmen.<sup>227</sup>

Oberstes Ziel des SRB innerhalb des SRM ist es – wie auch bei der EZB innerhalb des SSM – die Funktionsfähigkeit des Systems zu gewährleisten.<sup>228</sup> Das SRB kann sowohl mittel- als auch unmittelbar auf nationale Praxis bei der Abwicklung Einfluss nehmen. Hierzu ist der SRB mit umfangreichen Befugnissen<sup>229</sup> ausgestattet, u.a. kann er eine Prüfung vor Ort<sup>230</sup> veranlassen und hat weitreichende

---

<sup>215</sup> Vgl. Art. 1 S. 1 und Art. 4 Abs. 1 Abwicklungs-VO 806/2014 i. V. m. Art. 2 SSM-VO 2013.

<sup>216</sup> Vgl. Art. 2 ff. Abwicklungsrichtlinie 2014/59/EU.

<sup>217</sup> Vgl. Art. 27 ff. Abwicklungsrichtlinie 2014/59/EU.

<sup>218</sup> Vgl. Art. 31 ff. Abwicklungsrichtlinie 2014/59/EU.

<sup>219</sup> Vgl. Art. 87 ff. Abwicklungsrichtlinie 2014/59/EU.

<sup>220</sup> Vgl. Art. 99 ff. Abwicklungsrichtlinie 2014/59/EU.

<sup>221</sup> Vgl. Art. 3 Abwicklungsrichtlinie 2014/59/EU.

<sup>222</sup> Vgl. Art. 7 Abs. 2, Art. 8 Abs. 1, Art. 13 Abs. 2 und 3, Art. 16 Abwicklungs-VO 806/2014; Art. 42 ff. Abwicklungs-VO 806/2014.

<sup>223</sup> Vgl. Art. 5 Abs. 1 Abwicklungs-VO 806/2014.

<sup>224</sup> Vgl. Art. 58 Abs. 1 und 3, Art. 59 Abs. 1 Abwicklungs-VO 806/2014.

<sup>225</sup> Die Bundesregierung plant, die FSMA in den BaFin zu übertragen. Vgl. Deutscher Bundestag (2014): Drucksache 18/2575: 145.

<sup>226</sup> Vgl. § 3 Abs. 1 SAG.

<sup>227</sup> Vgl. Art. 7 Abs. 3 Abwicklungs-VO 806/2014.

<sup>228</sup> Vgl. Art. 7 Abs. 1 Abwicklungs-VO 806/2014.

<sup>229</sup> Für eine detaillierte Auflistung vgl. Art 34 – 37 Abwicklungs-VO 806/2014.

<sup>230</sup> Vgl. Art. 36 Abwicklungs-VO 806/2014.

Auskunftsrechte<sup>231</sup>. Durch den SRM wird dementsprechend ein umfassendes Modell der Zusammenarbeit zwischen dem SRB und den nationalen Abwicklungsbehörden geschaffen,<sup>232</sup> das durch ein Rahmenwerk ausgestaltet ist.<sup>233</sup> Abwicklungs- und Aufsichtsbehörden müssen sich dabei eng abstimmen, um ein kohärentes Handeln sicherzustellen.<sup>234</sup> Wenn weder die Institute selbst noch die Frühintervention der Aufsichtsbehörden eine Schieflage abwenden können, kommt es zur Abwicklung, die sich auf einen detaillierten Finanzierungsmechanismus stützt.

#### **4.2.2 Die Abwicklung**

Bei einer Abwicklung gelten sowohl für die FMSA als auch für die SRB die in Art. 14 SRM-VO festgelegten Abwicklungsziele<sup>235</sup>. Durch diese Festlegungen werden die hoheitlichen Tätigkeiten der Behörde legitimiert und begrenzt. Es gilt der Grundsatz, dass die Abwicklungsinstrumente zu wählen sind, mit denen sich die Ziele am kostengünstigsten und effizientesten erreichen lassen.<sup>236</sup> Die fünf Abwicklungsziele sind in Art. 14 der SRM-VO festgelegt und sollen Fehlentwicklungen und Schwachstellen im Bankenbinnenmarkt aufdecken. Sie lauten: (1) Sicherstellung der Kontinuität kritischer Funktionen, (2) Vermeidung erheblicher negativer Auswirkungen auf die Finanzstabilität, vor allem durch die Verhinderung einer Ansteckung bspw. von Marktinfrastrukturen, und durch die Erhaltung der Marktdisziplin, (3) Schutz öffentlicher Mittel durch geringere Inanspruchnahme außerordentlicher finanzieller Unterstützung aus öffentlichen Mitteln, (4) Schutz der unter die RL 2014/49/EU<sup>237</sup> fallenden Einleger und der unter die RL 97/9/EG<sup>238</sup> fallenden Anleger und (5) Schutz der Gelder und Vermögenswerte der Kunden.<sup>239</sup> Die Ausgestaltung des Weges zu diesen Zielen

---

<sup>231</sup> Vgl. Art. 31 Abs. 1 UAbs. 2 lit. c und UAbs. 3 Abwicklungs-VO 806/2014.

<sup>232</sup> Vgl. Art. 30 Abs. 2 bis 5, 7, Art. 32 Abs. 2 Abwicklungs-VO 806/2014.

<sup>233</sup> Vgl. Art. 31 Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 Abwicklungs-VO 806/2014; Vgl. Erwägungsgrund 54 Abwicklungs-VO 806/2014.

<sup>234</sup> Vgl. § 16 Abs. 7 S. 1 i. V. m. § 59 Abs. 5 SAG.

<sup>235</sup> Vgl. Art. 13 Abs. 3 Abwicklungs-VO 806/2014.

<sup>236</sup> Vgl. Art. 14 Abs. 1 und 2 UAbs. 2 Abwicklungs-VO 806/2014.

<sup>237</sup> Vgl. Einlagensicherungsrichtlinie 2014.

<sup>238</sup> Vgl. Richtlinie 97/9/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. März 1997 über Systeme für die Entschädigung der Anleger, ABl. Nr. L 84/22.

<sup>239</sup> Art. 14 Abs. 1 UAbs. 1 Abwicklungs-VO 806/2014.

unterliegt den Grundsätzen<sup>240</sup> in Art. 15 SRM-VO, an die sich die Abwicklungsbehörden halten müssen. Ihnen stehen dabei vier Abwicklungsinstrumente zur Verfügung, die einzeln oder auch kombiniert zur Anwendung kommen können.<sup>241</sup> Diese sind: ein Bail-In<sup>242</sup>, die Ausgliederung von Vermögenswerten<sup>243</sup>, die Errichtung eines Brückeninstituts<sup>244</sup> und eine Unternehmensveräußerung<sup>245</sup>. Alle Instrumente, außer das des Bail-In, haben Entsprechungen im deutschen Abwicklungsrecht<sup>246</sup> und sind in den genannten Artikeln der SRM-VO erläutert. Vor der Anwendung dieser Instrumente muss durch die Abwicklungsbehörde ein Konzept erarbeitet werden, was dieser nur gestattet ist, wenn drei Voraussetzungen kumulativ<sup>247</sup> erfüllt sind:

„(1) Das Unternehmen fällt aus oder fällt wahrscheinlich aus, (2) bei Berücksichtigung zeitlicher Zwänge und anderer relevanter Umstände besteht nach vernünftigem Ermessen keine Aussicht, dass der Ausfall des Unternehmens innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens durch alternative Maßnahmen des privaten Sektors (einschließlich Maßnahmen eines institutsbezogenen Sicherungssystems) oder der Aufsichtsbehörden (einschließlich Frühinterventionsmaßnahmen oder der Herabstufung oder Umwandlung von relevanten Kapitalinstrumenten), die in Bezug auf das Unternehmen getroffen werden, abgewendet werden kann, und (3) eine Abwicklung ist im öffentlichen Interesse<sup>248</sup> erforderlich.“<sup>249</sup>

Sind die Voraussetzungen erfüllt und das Konzept für die Abwicklung genehmigt, so stellt sich die Frage nach einer etwaigen Finanzierung. Sollen Mittel aus dem Abwicklungsfond (SRF) oder andere Leistungen zur Unterstützung fließen, die unter das EU-Beihilferecht<sup>250</sup> fallen, muss durch die Kommission die Vereinbarkeit mit dem EU-Binnenmarkt geklärt werden.<sup>251</sup>

---

<sup>240</sup> Für eine Auflistung der allgemeinen Grundsätze für eine Abwicklung bzw. der Abwicklungsinstrumente vgl. Art. 15 und 22 Abwicklungs-VO 806/2014.

<sup>241</sup> Vgl. Art. 22 Abs. 2, 4 S. 2 Abwicklungs-VO 806/2014.

<sup>242</sup> Vgl. Art. 27 Abwicklungs-VO 806/2014.

<sup>243</sup> Vgl. Art. 26 Abwicklungs-VO 806/2014.

<sup>244</sup> Vgl. Art. 25 Abwicklungs-VO 806/2014.

<sup>245</sup> Vgl. Art. 24 Abwicklungs-VO 806/2014.

<sup>246</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (2014): 39.

<sup>247</sup> Vgl. Art. 18 Abs. 1 Abwicklungs-VO 806/2014.

<sup>248</sup> Für eine Legaldefinition des öffentlichen Interesses vgl. Art. 18 Abs. 5 Abwicklungs-VO 806/2014.

<sup>249</sup> Art. 18 Abs. 1 lit. a bis c Abwicklungs-VO 806/2014.

<sup>250</sup> Vgl. Art. 107 Abs. 1 AEUV.

<sup>251</sup> Vgl. Art. 19 Abs. 1 Abwicklungs-VO 806/2014.

### 4.2.3 Die Finanzierung der Abwicklung

Ziel des SRM ist es u.a., die Abhängigkeit zwischen Bankbilanzen und Staatsfinanzen aufzubrechen. Kreditinstitute sollen bei einer eventuellen Abwicklung nicht auf (öffentliche) Rettungsmittel angewiesen sein. Die BRRD verpflichtet daher alle EU-Mitgliedstaaten dazu, nationale Finanzierungsmechanismen<sup>252</sup> einzurichten. Diese sollen bis 2014 eine Zielausstattung von mindestens einem Prozent der gedeckten Einlagen aller Institute erreichen.<sup>253</sup> Die Befüllung erfolgt durch Beiträge der Institute.<sup>254</sup> Um die Unabhängigkeit von nationalen Haushalten bei der effizienten Anwendung von Abwicklungen sicherzustellen, nahm im Januar 2014 der SRF innerhalb des SRM seine Arbeit auf.<sup>255</sup> Bis 2025 soll der SRF die nationalen Finanzierungsmechanismen in Gänze ersetzen, was eine weitgehende Zentralisierung der Strukturen bei Finanzierung und Entscheidung auf europäischer Ebene bedeutet und so die Verbindungen zwischen Bankensektor und Staaten weiter auftrennt.<sup>256</sup>

Deutsche Kreditinstitute haben 2015 Mittel in Höhe von 1,58 Mrd. Euro in den SRF eingezahlt. 890 Mio. Euro sind dabei Beiträge von Regional- und Großbanken. 113 Mio. Euro zahlten die Sparkassen und 279 Mio. Euro die Landesbanken ein. Die Genossenschaftsbanken mussten 100 Mio. Euro aufbringen. Der Vergleich zu 2014, dem letzten Jahr ohne europäische Vorgaben und damit der Zahlung an die FMSA, zeigt, dass sich die Beiträge im Mittel verdreifacht, bei den Sparkassen sogar verachtfacht haben.<sup>257</sup>

Die Funktionsfähigkeit des SRM hängt im Wesentlichen von der Mittelausstattung des SRB ab. Allerdings haben bis September 2015 erst sechs EU-Mitgliedstaaten die Regelungen der BRRD national umgesetzt.<sup>258</sup> Es besteht folglich noch Handlungsbedarf.

---

<sup>252</sup> Vgl. Art. 100 Abs. 1 und Erwägungsgrund 108 Abwicklungsrichtlinie 2014/59/EU.

<sup>253</sup> Vgl. Art. 102 Abs. 1 S. 1 Abwicklungsrichtlinie 2014/59/EU.

<sup>254</sup> Vgl. Art. 100 Abs. 4 lit. a und b Abwicklungsrichtlinie 2014/59/EU.

<sup>255</sup> Vgl. Art. 67 Abs. 1, 99 Abs. 2 Abwicklungs-VO 806/2014.

<sup>256</sup> Vgl. Erwägungsgrund 19 der Abwicklungs-VO 806/2014.

<sup>257</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2015): Drucksache 18/5993: 4.

<sup>258</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine – Finanzen (2015): 1 ff.

### 4.3 Einheitliche Europäische Einlagensicherung (EDIS)

Nach den ursprünglichen Plänen der Europäischen Kommission sollte die Bankenunion bereits ein gemeinsames europäisches Einlagensicherungssystem beinhalten.<sup>259</sup> Durch den Widerstand der Mitgliedstaaten, in großem Maße auch Deutschlands, gegen eine europäische Vergemeinschaftung der bisherigen nationalen Sicherungssysteme<sup>260</sup> war mit der Richtlinie 2014/49/EU<sup>261</sup> bisher lediglich eine Harmonisierung der bisherigen nationalen Einlagensicherungssysteme auf europäischer Ebene zu erreichen. Um die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit von Einlagensicherungssystemen, die mit dieser Richtlinie geschaffen wurden, weiter auszubauen, legte die Europäische Kommission im November 2015 einen Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines europäischen Einlagenversicherungssystems vor.<sup>262</sup>

Doch der Weg dorthin war weit: Einlagen sind für Kreditinstitute eine wesentliche Quelle von Liquidität und damit essentiell für ihr Kreditgeschäft.<sup>263</sup> Das Einlagengeschäft stellt die Funktionalität der Kreditwirtschaft sicher, womit ihm eine große Bedeutung zu Teil wird. Einlagensicherung hat in erster Linie den Zweck, den nominalen Geldwert der Einlagen zu erhalten.<sup>264</sup> Sie dient damit dem Schutz des Einlegers vor teilweisem oder totalem Verlust der Einlage, zum Beispiel bei einer Insolvenz. Trotz einer verbesserten Aufsicht und der möglichen Sanktionen für den Fall, dass sich Institute nicht an Auflagen halten, sind Insolvenzen nicht gänzlich zu vermeiden. Dieses Risiko betrifft kleine wie große Kreditinstitute. Allerdings war in der Vergangenheit durchaus zu beobachten, dass als systemrelevant eingestufte Kreditinstitute nach der Prämisse „too

---

<sup>259</sup> Vgl. Europäische Kommission (2012): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Fahrplan für eine Bankenunion, COM (2012) 510 final: 6 und 9; Vgl. Europäischer Rat der Präsidenten (2012): 4.

<sup>260</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2015): Drucksache 18/4451: 86; Vgl. European Parlament (2014): 1 ff.

<sup>261</sup> Vgl. Einlagensicherungsrichtlinie 2014.

<sup>262</sup> Vgl. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 im Hinblick auf die Schaffung eines europäischen Einlagenversicherungssystems, COM (2015) 586 final, [zitiert als Verordnungsvorschlag COM (2015) 586 final].

<sup>263</sup> Vgl. Lambert (2015): 3 f.

<sup>264</sup> Vgl. Kronester, Hans (1983): 9.

interconnected to fail“ und „too big to fail“<sup>265</sup> in letzter Konsequenz einen erhöhten fiskalischen Schutz genossen. Dieser höhere Schutz ergibt sich aus impliziten Staatsgarantien, welche allerdings auch negative Konsequenzen haben, wie eine Wettbewerbsverzerrung durch bessere Bonitätsbewertungen. Neben dem Schutz des Einlegers vor Verlust kommt der Einlagensicherung aber auch eine vertrauensstiftende Funktion zu, die helfen soll, sogenannte Bankruns<sup>266</sup> zu verhindern, die die Gefahr einer Erosion des Finanzsystems bergen.<sup>267</sup> Eine anerkannte Einlagensicherung trägt demnach unmittelbar zur Stabilität des Finanzsystems bei.<sup>268</sup>

Der Begriff der Einlagensicherung kann unterschiedlich ausgelegt werden. Im Kontext der dritten Säule der Bankenunion und in dieser Arbeit, wird die Legaldefinition im Einlagensicherungsgesetz (EinSiG)<sup>269</sup> verwendet, wonach Einlagen definiert sind als

„Guthaben, einschließlich Festgeld und Spareinlagen, die sich aus Beträgen, die auf einem Konto verblieben sind, oder aus Zwischenpositionen im Rahmen von Bankgeschäften ergeben und vom CRR-Kreditinstitut nach den geltenden gesetzlichen und vertraglichen Bedingungen zurückzuzahlen sind.“<sup>270</sup>

Seit dem Inkrafttreten des Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetzes (EAEG) 1998 wird zwischen institutssichernden Einrichtungen<sup>271</sup>, gesetzlichen Entschädigungseinrichtungen<sup>272</sup> und der freiwilligen Einlagensicherung<sup>273</sup> unterschieden. Die freiwilligen Einlagensicherungen gewährten einen über die Bestimmung des EAEG hinausgehenden Schutz und waren deshalb von der Pflichtzuordnung zu einer

---

<sup>265</sup> Die Phrasen „too interconnected to fail“ und „too big to fail“ versinnbildlichen die Einschätzung, dass Institute zu vernetzt bzw. zu groß sind, um sie ohne systemische Schäden abzuwickeln.

<sup>266</sup> Eine große Anzahl von Anlegern zieht innerhalb kurzer Zeit große Einlagen von einem Kreditinstitut ab.

<sup>267</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2015): Drucksache 18/4451: 86.

<sup>268</sup> Vgl. Lambert (2015): 2.

<sup>269</sup> Vgl. Art. 1 des Gesetzes zu Umsetzung der Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.4.2014 über Einlagensicherungssysteme (DGSD-Umsetzungsgesetz) vom 28.5.2015, BGBl. I S. 786.

<sup>270</sup> § 2 Abs. 3 S. 1 EinSiG.

<sup>271</sup> Vgl. § 12 EAEG.

<sup>272</sup> Vgl. §§ 6 Abs. 1, 7 Abs. 1 EAEG.

<sup>273</sup> Vgl. § 6 Abs. 6 Abs. 1, § 7 Abs. 1, § 12 Abs. 1 EAEG; Vgl. Deutscher Bundestag (2016): Drucksache 13/10188: 13 f. und 19.

gesetzlichen Entschädigungseinrichtung nicht berührt. Es musste lediglich durch eine ausreichende Mittelausstattung die Liquidität und Solvenz der Institute durch die Einrichtung geschützt werden.<sup>274</sup> Diese Ausnahmeregelung war durch Art. 3 Abs. 1 UAbs. 2 der Richtlinie 94/19/EG<sup>275</sup> möglich und betrifft heute die Institute, die der Sparkassen-Finanzgruppe oder dem Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken angeschlossen sind. Für die anderen war der Aufbau gesetzlicher Entschädigungseinrichtungen Pflicht, was meist in Form von Sondervermögen des Bundes bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) geschah.<sup>276</sup>

Der nächste Entwicklungsschritt in die Richtung einer europäischen Harmonisierung der nationalen Einlagensicherungssysteme stellt die Richtlinie 2014/49/EU<sup>277</sup> dar. Diese war Ausfluss einer Entwicklung, die bereits 1986 begann. Damals sprach sich die Europäische Kommission für die Etablierung gesetzlicher Einlagensicherungssysteme in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft aus.<sup>278</sup> Gemeinschaftliche Mindeststandards wurden jedoch erst mit der Richtlinie 94/19/EG<sup>279</sup> des Europäischen Parlaments und des Rates 1994 vorgegeben. Die Überführung in deutsches Recht erfolgte mit dem Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz (EAEG). Das Ziel dieser Richtlinie war der Schutz des Sparer und damit eine Steigerung der Stabilität der Bankenstrukturen.<sup>280</sup> Durch diese Mindestharmonisierung wurden die Mitgliedstaaten verpflichtet, staatliche oder privatrechtliche<sup>281</sup> Einlagensicherungssysteme einzurichten und die Zulassung der Kreditinstitute von diesen abhängig zu machen. Nur Institute, die der Institutssicherung angehörten, wurden ausgenommen.<sup>282</sup> Der Schutz betrug 20.000 ECU<sup>283</sup> bzw. eine Begrenzung auf max. 90 Prozent der Einlagen pro Person.<sup>284</sup>

---

<sup>274</sup> Vgl. § 12 Abs. 1 EAEG.

<sup>275</sup> Vgl. RL Einlagensicherungssysteme 1994.

<sup>276</sup> Vgl. § 6 Abs. 1 S. 1 und 2 EAEG.

<sup>277</sup> Vgl. Einlagensicherungsrichtlinie 2014.

<sup>278</sup> Vgl. Empfehlung der Kommission vom 22.12.1986 zur Einführung von Einlagensicherungssystemen in der Gemeinschaft, ABl. Nr. L 33/16.

<sup>279</sup> Vgl. RL Einlagensicherungssysteme 1994.

<sup>280</sup> Vgl. Erwägungsgründe 4, 8, 16, 17, RL Einlagensicherungssysteme 1994.

<sup>281</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1, RL Einlagensicherungssysteme 1994.

<sup>282</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 1 UAbs. 2, RL Einlagensicherungssysteme 1994.

<sup>283</sup> Europäische Währungseinheit (European Currency Unit), die 1999 im Verhältnis eins zu eins in den Euro umgesetzt wurde.

<sup>284</sup> Vgl. Art. 7 Abs. 1 und 4, RL Einlagensicherungssysteme 1994.

Unter dem Eindruck der Finanzkrise kam es schließlich 2009 zur Richtlinie 2009/14/EG<sup>285</sup>, die das Funktionieren der Einlagensicherung in den Mitgliedstaaten sichern und das Vertrauen in den Finanzsektor stärken sollte.<sup>286</sup> Inhalt war es, das stark fragmentierte Schutzniveau<sup>287</sup> innerhalb der EU zu vereinheitlichen und die Deckungssumme auf 50.000 Euro, später auf 100.000 Euro, anzuheben.<sup>288</sup> Trotz dieser Anpassungen bestanden weiterhin große Unterschiede zwischen den Einlagensicherungssystemen.<sup>289</sup> Der weite Spielraum bei der Ausgestaltung und mangelnde Vorgaben bei der Finanzierung führten zu rund 40 nationalen Einlagensicherungssystemen.<sup>290</sup> Um diese Fragmentierung zu nivellieren<sup>291</sup> erließen das EP und der Rat 2014 die Richtlinie 2014/49/EU<sup>292</sup>, die diese Anforderungen konkretisierte. Institutssichernde Einrichtungen und freiwillige Sicherungssysteme blieben auch von dieser Anpassung unberührt.<sup>293</sup> Mit der Richtlinie geht die EU zum ersten Mal den Weg einer Maximalharmonisierung<sup>294</sup> und damit in Richtung einer Vereinheitlichung des Schutzniveaus.<sup>295</sup> Neben den Pflichtmitgliedschaften in den gesetzlichen Einlagensicherungssystemen und den benannten Ausnahmen werden auch Einlagen in Nicht-EU-Währung geschützt.<sup>296</sup> Des Weiteren ist nun verbindlich, dass die Sicherungssysteme mit 0,8 Prozent, in Ausnahmefällen 0,5 Prozent<sup>297</sup> der gedeckten Einlagen finanziell auszustatten sind und Kreditvergaben zwischen einzelnen Sicherungssystemen ermöglicht werden.<sup>298</sup> Die Finanzierung soll ausdrücklich mit Beiträgen erfolgen, die

---

<sup>285</sup> Vgl. Richtlinie 2009/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.3.2009 zur Änderung der Richtlinie 94/19/EG über Einlagensicherungssysteme im Hinblick auf die Deckungssumme und die Auszahlfrist. ABl. Nr. L 83/3.

<sup>286</sup> Vgl. Erwägungsgrund 1 der Richtlinie 2009/14/EG.

<sup>287</sup> Die Deckelung bei der Einlagensicherung lag bspw. bei 20.000 Euro in Deutschland, bei 70.000 Euro in Frankreich und bei 103.000 in Italien, vgl. Ronicke, Philipp (2017): 1.

<sup>288</sup> Vgl. Art. 7 Abs. 1 und Abs. 1a sowie Erwägungsgrund 3 der Richtlinie 2009/14/EG.

<sup>289</sup> Vgl. Erwägungsgrund 2 Einlagensicherungsrichtlinie 2014.

<sup>290</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2010): Drucksache 17/3239: 3.

<sup>291</sup> Vgl. Erwägungsgrund 6 Einlagensicherungsrichtlinie 2014.

<sup>292</sup> Vgl. Einlagensicherungsrichtlinie 2014.

<sup>293</sup> Vgl. Erwägungsgrund 8 der Richtlinie 2009/14/EG.

<sup>294</sup> Im Gegensatz zur Minimalharmonisierung, bei der Regelungen über dieses Minimum hinaus zulässig sind, ist bei der Maximalharmonisierung ein weitergehendes Schutzniveau nicht zulässig. Dies geht mit Einschränkung des Umsetzungsspielraums einher.

<sup>295</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2015) Drucksache 18/3786: 1 f.

<sup>296</sup> Vgl. Art 7 Abs. 1 sowie Erwägungsgrund 20 Einlagensicherungsrichtlinie 2014.

<sup>297</sup> Vgl. Art. 10 Abs. 6 Einlagensicherungsrichtlinie 2014

<sup>298</sup> Vgl. Art. 10 Abs. 2 UAbs. 1 Einlagensicherungsrichtlinie 2014



risikoabhängig und im Voraus zu entrichten sind.<sup>299</sup> Um das Risiko möglichst niedrig zu halten, ist es im Zuge der neuen Richtlinie möglich, präventive Maßnahmen zu verfolgen, um einen Zahlungsausfall zu vermeiden.<sup>300</sup> Auf dieser Grundlage besteht eine Verknüpfung mit dem SRM. Umgesetzt wurde die Richtlinie 2014/49/EU durch ein neues Einlagensicherungsgesetz. Das EAEG wurde in Anlegerentschädigungsgesetz (AnlEntG) umbenannt. Es regelt nur die Entschädigung der Anleger bei Instituten. Für die Umsetzung der europäischen Vorgaben zum Einlegerschutz ist das EinSiG zuständig.

Der nächste Schritt bei der Harmonisierung der nationalen Einlagensicherungssysteme ist die Einführung eines Europäischen Einlagensicherungssystems. Bereits 2010 hatte die Kommission in einem Bericht die Richtlinie 94/19/EG überprüft und stellte darin die „Vorteile und Kosten einer möglichen Einführung eines gemeinschaftlichen Einlagensicherungssystems“ vor.<sup>301</sup> Als dann die „fünf Präsidenten“ Schulz, Draghi, Dijsselbloem, Tusk und Juncker Ende 2015 äußerten<sup>302</sup>, die Bankenunion mit einem europäischen System der Einlagensicherung (EDIS) fertigzustellen, präsentierte die Kommission noch im gleichen Jahr einen Gesetzesvorschlag.<sup>303</sup> Ziel ist es, innerhalb eines Zeitrahmens von acht Jahren die Bankenunion um ein europäisches Vollversicherungssystem zu ergänzen. Dieses soll durch Ergänzungen und Änderungen der SRM-VO die nationalen Einlagensicherungssysteme ersetzen. Herzstück ist der europäische Einlagensicherungsfonds (DIF), beaufsichtigt von der SRB, getragen von den Kreditinstituten der Bankenunion. Dieser Fonds sichert sowohl Engpässe in der Liquidität als auch Verluste durch Einlegerentschädigungen<sup>304</sup> ab.<sup>305</sup>

---

<sup>299</sup> Vgl. Art. 10 Abs. 1 UAbs. 2 Einlagensicherungsrichtlinie 2014

<sup>300</sup> Vgl. Art. 11 Abs. 3 bis 5 Einlagensicherungsrichtlinie 2014.

<sup>301</sup> Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Einlagensicherungssysteme, KOM (2010) 368 endgültig.

<sup>302</sup> Vgl. Juncker/ Tusk/ Dijsselbloem/ Draghi/ Schulz (2015): 1 ff.

<sup>303</sup> Vgl. Verordnungsvorschlag COM (2015) 586 final.

<sup>304</sup> Deutschland ist bei dem Bestand an Bankeinlagen privater Kunden und Firmen mit 2.316,1 Mrd. Euro in der EU-Zone führend, gefolgt von Frankreich (1.609,6 Mrd. Euro) und Italien (1.131,2 Mrd. Euro); vgl. Marshall/ Ziedler (2015): 1-3.

<sup>305</sup> Vgl. Art. 41 a bis 41 g Abwicklungs-VO 806/2014 gem. Art. 1 Nr. 10 des Kommissionsvorschlags.

EDIS soll in den Mitgliedstaaten gelten, die auch an der Bankenunion teilnehmen, um so den Dreiklang von EDIS, SRM und SSM zu gewährleisten.<sup>306</sup> Bis 2024 sind hierfür drei Stufen vorgesehen:

- Partielle Rückversicherung (Dauer: drei Jahre): Reichen die Finanzmittel auf nationaler Ebene nicht aus, besteht die Möglichkeit von Verlustausgleichszahlungen bzw. Liquiditätshilfen, die aber auf 20 Prozent des nationalen Gesamtbedarfs begrenzt sind.<sup>307</sup>
- Mitversicherung (ab 2020): Innerhalb von vier Jahren soll der Selbstbehalt auf nationaler Ebene von 80 Prozent schrittweise auf 20 Prozent gesenkt werden.<sup>308</sup>
- Vollversicherung (ab 2024): EDIS<sup>309</sup> trägt 100% der benötigten Mittel. Nationale Mittel werden nicht mehr vorausgesetzt.<sup>310</sup>

Eine Mittelauszahlung ist in allen Stufen u.a. an die Erfüllung der Voraussetzungen der Richtlinie 2014/49/EU<sup>311</sup> und die Beachtung von umfassenden Informationspflichten<sup>312</sup>, insbesondere bei einem drohenden Schadensfall, geknüpft.

## 5 Positionsbestimmung der wichtigsten Akteure

Um verstehen zu können, warum Akteure in nationalen und internationalen Konstellationen so gehandelt haben, wie sie es getan haben bzw. um abschätzen zu können, wie sie in bestimmten Situationen in der Zukunft handeln, ist eine genaue Positionsbestimmung nötig. Nur so können Kompromisse erarbeitet und Aussagen über deren Tragfähigkeit getroffen werden. Zuerst wird der Handlungsrahmen für Entscheidungen dargestellt. Daran schließen sich die Position der Sparkassen als von der europäischen Regelung eines EDIS in besonderem Maße betroffener

---

<sup>306</sup> Vgl. Erwägungsgrund 14 des Kommissionsvorschlags.

<sup>307</sup> Vgl. Art. 41 a, 41 b und 41 c Abwicklungs-VO 806/2014 n. F. gem. Art. 1 Nr. 10 des Kommissionsvorschlags.

<sup>308</sup> Vgl. Art. 41 d und 41 e Abwicklungs-VO 806/2014 n. F. gem. Art. 1 Nr. 10 des Kommissionsvorschlags.

<sup>309</sup> Das Zielvolumen soll bis zu diesem Zeitpunkt 43 Mrd. Euro betragen; vgl. Reuters (2015): 1 ff.

<sup>310</sup> Vgl. Art. 41 h Abwicklungs-VO 806/2014 n. F. gem. Art. 1 Nr. 10 des Kommissionsvorschlags.

<sup>311</sup> Vgl. Art. 41 i Abwicklungs-VO 806/2014 n. F. gem. Art. 1 Nr. 10 des Kommissionsvorschlags.

<sup>312</sup> Vgl. Art. 41 l Abwicklungs-VO 806/2014 n. F. gem. Art. 1 Ziff. 10 des Kommissionsvorschlags.

Akteur, des Deutschen Bundestags/ der Bundesregierung und der Europäischen Union an. Im Anschluss daran wird ein Bewertungscluster entwickelt und die unterschiedlichen Positionen werden in einer Matrix dargestellt.

### **5.1 Der Handlungsrahmen für Akteure**

Bei der Rechtsetzung in der Europäischen Union wirken Europäische Kommission, das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union zusammen. Darüber hinaus werden bei der Erarbeitung von Rechtsakten Nebenorgane der EU wie der Ausschuss der Regionen oder der Wirtschafts- und Sozialausschuss beratend hinzugezogen. Das Initiativrecht, also das Recht, Gesetzesvorschläge auszuarbeiten und in den Gesetzgebungsprozess einzubringen, ist hierbei der Europäischen Kommission vorbehalten. Der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament können die Kommission lediglich auffordern, sich mit bestimmten Fragen gesetzgeberisch zu befassen.

Vorschläge für eine Verordnung, wie die zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 im Hinblick auf die Schaffung eines europäischen Einlagensicherungssystems (EDIS) vom 24.11.2015 werden von der Europäischen Kommission ausgearbeitet und dem Rat der Europäischen Union übermittelt. Vor dem Vertrag von Maastricht 1992 hatte der Rat die ausschließliche gesetzgebende Gewalt in der Europäischen Union. Heute arbeiten Parlament und Rat bei der Gesetzgebung zusammen, so kann der Rat ohne die Zustimmung des Parlaments keine europäischen Gesetze erlassen. Durch den Vertrag von Maastricht wurde ebenso die Stellung des Parlaments gestärkt. So kommt das 1992 eingeführte und durch den Vertrag von Amsterdam 1997 erweiterte neue Beschlussverfahren, das Mitentscheidungsverfahren, heute in drei von vier Fällen zur Anwendung: In den Bereichen der Umweltaktionsprogramme (UAP)<sup>313</sup>, des Verbraucherschutzes und des Binnenmarktes bedarf es daher bei der Rechtsetzung der Zustimmung des Parlaments.

Die Verträge von Maastricht und Amsterdam mit den weiteren Gründungsverträgen bzw. den Verträgen zur Änderung der Gründungsverträge bilden zusammen mit dem Vertrag über die Europäische Union das Primärrecht. Hierin sind das

---

<sup>313</sup> Aktuell (2017) läuft das 7. Umweltaktionsprogramm 2014-2020.

institutionelle Gefüge, die Entscheidungsabläufe zur europäischen Rechtsetzung und die Kompetenzen der Union festgeschrieben. So sind das Europäische Parlament und der Ministerrat über das Primärrecht dazu legitimiert, über EU-Gesetze zu entscheiden. Diese Rechtsakte werden als Sekundärrecht bezeichnet. Hierzu gehören Stellungnahmen, Empfehlungen, Entscheidungen, Richtlinien und Verordnungen.<sup>314</sup> Die zwei wichtigsten legislativen Rechtsakte sind die Verordnung, (Gesetz) und die Richtlinie (Rahmengesetz). Durch die neuen Begriffe des Gesetzes und des Rahmengesetzes soll der gesetzgeberische Charakter dieser Rechtsakte besser ausgedrückt werden.<sup>315</sup>

Richtlinien sind dabei allgemeiner gehalten und legen nur ein Ziel und einen Zeitrahmen fest, bis zu dem das Ziel erreicht sein muss. Die Mitgliedstaaten müssen diese Regelungen in nationales Recht implementieren, auf welchem Wege sie dies aber tun, bleibt dem Mitgliedstaat selbst überlassen. Bei einer Nichtumsetzung bzw. unvollständigen oder nicht rechtzeitigen Umsetzung in nationales Recht ist es jedem Unionsbürger möglich, sich vor nationalen Gerichten darauf zu berufen. Um das nationale Recht an die in der Richtlinie festgeschriebenen Ziele anzupassen, bedarf es eines Umsetzungsaktes durch den nationalen Gesetzgeber. Im Vergleich hierzu ist bei einer Verordnung kein solcher Umsetzungsakt notwendig. Sie gilt in allen Mitgliedstaaten direkt nach ihrer Verabschiedung und ist damit für die Mitgliedstaaten, ihre Behörden und Organe unmittelbar nach der Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union verbindlich.<sup>316</sup>

Aktuell liegt ein Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 im Hinblick auf die Schaffung eines europäischen Einlagensicherungssystems<sup>317</sup> vor. Die Rechtsgrundlage des angestrebten Rechtsaktes bildet der Art. 114 AEUV zur Rechtsangleichung in der Europäischen Union, um den Binnenmarkt anzugleichen. Bei einer potenziellen Fortführung des Gesetzgebungsprozesses ist das Mitentscheidungsverfahren vorgesehen, bei dem der Rat der Europäischen Union<sup>318</sup> und das Europäische Parlament gleichberechtigt

---

<sup>314</sup> Vgl. Art. 288 AEUV.

<sup>315</sup> Vgl. Krause/ Timmermann (2003): 109.

<sup>316</sup> Vgl. Eichholz (2011): 35.

<sup>317</sup> Vgl. Verordnungsvorschlag COM (2015) 586 final.

<sup>318</sup> Im Vertragstext nur Rat. Wegen der Zusammensetzung mit den thematisch zuständigen Ministern der EU-Mitgliedstaaten auch EU-Ministerrat genannt.

über den Vorschlag der Kommission entscheiden. Bei diesem Verfahren wird der Beschluss mit qualifizierter Mehrheit gefasst, was seit dem Vertrag von Lissabon eine doppelte Mehrheit nach Artikel 16 (4) EUV voraussetzt. Ab dem 1. November 2014 gilt als qualifizierte Mehrheit „eine Mehrheit von mindestens 55 Prozent der Mitglieder des Rates, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedern, sofern die von diesen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65 Prozent der Bevölkerung der Union ausmachen. Für eine Sperrminorität sind mindestens vier Mitglieder des Rates erforderlich, andernfalls gilt die qualifizierte Mehrheit als erreicht.“<sup>319</sup> Bei der Abstimmung im Parlament gilt der Gesetzesvorschlag in der ersten und zweiten Lesung mit einer einfachen und in der dritten mit einer absoluten Mehrheit als angenommen.

Auf nationaler Ebene ist die Bundesregierung durch ihre Minister im Rat an den Entscheidungen auf europäischer Ebene direkt beteiligt. Aber auch der Deutsche Bundestag erhält durch Artikel 23 GG umfassende Mitwirkungsrechte. Die Mitwirkungs- und Unterrichtsrechte des Bundestages und die damit einhergehenden parlamentarischen Rechte sind in den Begleitgesetzen des Vertrags von Lissabon ausgeführt. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um das 2013 neu gefasste Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, kurz Zusammenarbeitsgesetz (EUZBBG) und das Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, das sogenannte Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG).<sup>320</sup>

Damit der Bundestag und seine zuständigen Gremien die Mitwirkungsrechte ausüben können, benötigen sie ausreichende Informationen über Inhalte und den aktuellen Verhandlungsstand von EU-Vorhaben. Es obliegt der Bundesregierung, diese Informationen „umfassend, zum frühestmöglichen Zeitpunkt, fortlaufend und in der Regel schriftlich“<sup>321</sup> bereit zu stellen. Näheres wird im EUZBBG ausgestaltet: So hat die Bundesregierung dem Bundestag unter anderem Kommissionsvorschläge für Gesetzgebungsakte der EU, Berichte, Mitteilungen,

---

<sup>319</sup> Art. 16 (4) EUV.

<sup>320</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2017): 1 f.; vgl. Abels (2016): 114-129.

<sup>321</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2017): 1 f.; vgl. Abels (2016): 114-129.

Weiß- und Grünbücher, Verhandlungsmandate für völkerrechtliche Verträge sowie Vorschläge für Beschlüsse des Rates zuzuleiten.<sup>322</sup> Zusätzlich zu der puren Weiterleitung von Informationen übermittelt die Bundesregierung eine Bewertung des Inhalts, dessen politische Brisanz, das deutsche Interesse zum EU-Vorhaben und eine Einschätzung zur Einhaltung des Verhältnismäßigkeits- und Subsidiaritätsgrundsatzes. Sollten sich auf der europäischen Ebene wesentliche Veränderungen abzeichnen, ist der Bundestag auch hierüber zu informieren. Auch zu völkerrechtlichen Verträgen wie dem Vertrag über Stabilität, Koordination und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag) von 2012 oder dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ist die Bundesregierung gegenüber dem Bundestag unterrichtspflichtig, da sich diese Verträge in einem Nähe- oder Ergänzungsverhältnis zum Recht der EU befinden.

Die Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte, wie zum Beispiel der Bundestag bei Änderungen der Vertragsgrundlagen der EU zu beteiligen ist, regelt das 2009 verabschiedete Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG).

Neben diesen beiden Gesetzen bestehen noch weitere Regelungen dazu, wann die EU tätig werden darf und wann nicht. So ist es der EU nur dann gestattet, Maßnahmen anzustrengen, wenn die Ziele wegen Umfang und Wirkung besser auf Unionsebene zu erreichen sind. Nach den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität, die im Protokoll 2 des Vertrags von Lissabon festgeschrieben sind, können nationale Parlamente innerhalb einer Frist von acht Wochen nach Übermittlung in einer begründeten Stellungnahme darlegen, weshalb der Entwurf gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt (Subsidiaritätsrüge). Kommt die Mehrzahl der nationalen Parlamente zu diesem Schluss, so kann der Entwurf vom Europäischen Parlament und dem Rat (Unionsgesetzgeber) verworfen werden. Unabhängig davon ist es dem Bundestag möglich, eine Subsidiaritätsklage<sup>323</sup> vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) anzustrengen.

---

<sup>322</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2017): 1 f.; vgl. Abels (2016): 114-129.

<sup>323</sup> Nach Art. 8 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ist der Bundestag auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder dazu verpflichtet, die Subsidiaritätsklage zu erheben; vgl. Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union – Protokolle – Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, Amtsblatt Nr. 115 vom 9.5.2008: 206-209, (12008E/PRO/02).

Weitere Kontroll- und Mitwirkungsrechte nimmt der Bundestag auf Grundlage des Gesetzes zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESMFinG) und des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilitätsmechanismus (StabMechG) wahr. Grundlage dieser Regelungen sind die zwei Finanzinstitutionen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) von 2010 und der zwei Jahre später entstandene Stabilitätsmechanismus (ESM), die während der Finanzkrise gegründet wurden und die Absicherung der Finanzmarktstabilität zum Ziel haben. Neben der Europäischen Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament sind demnach auch die Bundesregierung und der Bundestag über formelle, also in den Verträgen festgeschriebene Wege an der europäischen Gesetzgebung beteiligt. Von diesen Gesetzen gehen Rechte und Pflichten für definierte Rechtssubjekte aus. Bei gleicher Regelung sind aufgrund unterschiedlicher Voraussetzungen manche Rechtssubjekte in einem stärkeren Ausmaß betroffen als andere. Bei dem zu betrachtenden Regelungsgegenstand, der Einführung einer europäischen Einlagensicherung (EDIS), trifft dies vor dem Hintergrund der gemachten Ausführungen auf die Sparkassen zu.

In den folgenden Kapiteln werden daher die Positionierungen des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes (DSGV) als Dachverband der Sparkassen-Finanzgruppe, des Deutschen Bundestags/ Bundesregierung und der Europäischen Union herausgearbeitet. Eine Bewertung dieser Positionen erfolgt in den gesonderten Kapiteln.

## **5.2 Positionierung des Sparkassen-Dachverbandes (DSGV)**

Aufgrund Art. 49 Abs. 1 SSM-Rahmen-Verordnung ist die EZB verpflichtet, eine Liste<sup>324</sup> zu veröffentlichen, in der die von ihr beaufsichtigten Institute aufgelistet sind. Aktuell werden 120 direkt beaufsichtigte Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen gelistet. 2016 waren es in Deutschland 22 Institutsgruppen in der Direktaufsicht. Neben sechs Landesbanken (Bayerische Landesbank, HSH Nordbank AG, Baden-Württembergische Landesbank, Landesbank Berlin Holding AG, Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale und die Norddeutsche

---

<sup>324</sup> Vgl. European Central Bank (2017): 1 f.

Landesbank-Girozentrale; diese sechs Landesbanken sind wegen des Kriteriums ‚mehr als 100 Mrd. Euro Gesamtaktiva‘ als ‚bedeutend‘ eingestuft worden) werden mit der Frankfurter Sparkasse und der Berliner Sparkasse lediglich zwei öffentlich-rechtlich organisierte Sparkassen und mit der Sparkasse Mittelholstein AG und der Hamburger Sparkasse AG zwei freie, d.h. nicht öffentlich-rechtlich organisierte Sparkassen von der EZB direkt beaufsichtigt. Alle anderen Kreditinstitute und damit fast alle öffentlich-rechtlich organisierten Sparkassen werden im Rahmen des SSM durch BaFin und Bundesbank auf nationaler Ebene beaufsichtigt. Die meisten deutschen Einträge auf dieser Liste sind Privatbanken, die in einer Aktiengesellschaft (AG) organisiert sind, wie die Deutsche Bank oder die Commerzbank, die auch auf den internationalen Märkten aktiv sind. Organisiert sind diese Institute im Bundesverband deutscher Banken (Bankenverband), der die Artikulation von Interessen an eine Vielzahl von Akteuren koordiniert und sich als „Stimme der privaten Banken“<sup>325</sup> sieht. Aufgrund ihrer Größe und des eher losen Zusammenschlusses ist aber davon auszugehen, dass, sollten es die Interessen erfordern, Kreditinstitute wie die Deutsche Bank<sup>326</sup> oder die Commerzbank<sup>327</sup> auch ohne Vorabstimmung ihre Interessen v.a. auf internationaler Ebene vertreten und für sich selbst sprechen.<sup>328</sup>

Im Kontrast hierzu sind die Mitgliedsinstitute der DSGV eher klein. So haben die angeschlossenen Sparkassen eine Bilanzsumme zwischen 43,9 Mrd. Euro bei rund 5.300 Mitarbeitern (Hamburger Sparkasse, die damit die größte Sparkasse Deutschlands ist) und 129,05 Mio. Euro bei 44 Mitarbeitern (Stadtsparkasse Bad Sachsa)<sup>329</sup> und sind damit um ein vielfaches kleiner als die Mitglieder des Bankenverbandes. Auch gehören, im Gegensatz zum Bankenverband, die Sparkassen als Pflichtmitglieder und die freien Sparkassen<sup>330</sup> als freiwillige

---

<sup>325</sup> Bankenverband (2017): 1 f.

<sup>326</sup> Bilanzsumme: 1.591 Mrd. Euro, Mitarbeiter: 99.744; vgl. Deutsche Bank (2016): 1 ff.

<sup>327</sup> Bilanzsumme: 532,6 Mrd. Euro, Mitarbeiter: 51.305; vgl. Commerzbank (2015): 66.

<sup>328</sup> Bspw. bezieht die Deutsche Bank auf ihrer Homepage zu verschiedenen, meist internationalen Themen detailliert Stellung. Es ist nicht davon auszugehen, dass es sich hierbei um die abgestimmten Positionen mit dem Bankenverband und dessen Mitgliedern handelt; vgl. Deutsche Bank (2017): 1 ff.

<sup>329</sup> Vgl. DSGV (2016): 1 f.

<sup>330</sup> Es gibt in Deutschland fünf freie Sparkassen, also kommunal nicht gebundene Sparkassen und eine öffentlich-rechtliche Sparkasse, die aus einer freien Sparkasse hervorging. Diese Institute sind im Verband der Freien Sparkassen organisiert, der wiederum außerordentliches Mitglied im DSGV ist; vgl. Verband der Freien Sparkassen (2017): 1 f.



Mitglieder dem DSGV an.<sup>331</sup> Aufgrund der Mitgliedschaft aller Sparkassen, der geringen bis mittleren Größe der Institute und der damit insgesamt homogenen Zusammensetzung kann davon ausgegangen werden, dass in dem Fakten- und Argumentationspapier<sup>332</sup> des DSGV tatsächlich die (Mehrheits-)Positionen der Sparkassen in Deutschland zum Ausdruck kommen und mit Alleingängen einzelner Sparkassen kaum zu rechnen ist.

In seinem Positionspapier Glaubwürdiger und nachhaltiger Einlagenschutz, das der DSGV in Kooperation mit dem BVR Anfang 2016 veröffentlichte, spricht er sich gegen eine „Vergemeinschaftung der Einlagensicherung innerhalb der Eurozone“ aus, da sie weder „notwendig noch angemessen“ wäre und „grenzüberschreitende Haftungspflichten ohne adäquate Möglichkeiten einer (Risiko-)Kontrolle“<sup>333</sup> geschaffen würden. Der DSGV befürchtet, dass durch die Umverteilung von Risiken bei einer sehr heterogenen Ausgangslage der Sicherungssysteme der Länder und Kreditinstitute eine un gelenkte Transferunion im Bereich der Einlagensicherung entsteht.<sup>334</sup> Eine derartige Entwicklung würde zu Lasten der Einleger und Kreditinstitute und damit letztlich auch zu Lasten der Steuerzahler von Ländern gehen, in denen die Sicherungssysteme funktionieren. Die Folge für diese Länder wäre dann ein Anstieg an Haftungsrisiken, ohne an deren Verursachung beteiligt gewesen zu sein.<sup>335</sup> Der DSGV befürchtet aus diesem Grund zusätzliche Konflikte in Europa und negiert die Annahme von mehr Sicherheit und Stabilität. Erst 2014 hatte sich die EU mit der Richtlinie 2014/49/EU dafür entschieden, die nationalen Einlagensicherungssysteme zu harmonisieren. Dieser Richtlinie wird vom DSGV ein „hohes Niveau“<sup>336</sup> attestiert, so seien viele Länder zum ersten Mal dazu verpflichtet, vor einem Schadensfall ein Schutzsystem zu etablieren, das die Einlagen bis 100.000 Euro garantiert.<sup>337</sup> Dieser

---

<sup>331</sup> Vgl. DSGV (2013): 1 f.

<sup>332</sup> Für die weitere Positionsbestimmung wird das Papier „Glaubwürdiger und nachhaltiger Einlagenschutz“ des BVR und des DSGV vom Januar 2016 verwendet; vgl. BVR/ DSGV (2016): 1-7.

<sup>333</sup> BVR/ DSGV (2016): 1.

<sup>334</sup> Vgl. BVR/ DSGV (2016): 3.

<sup>335</sup> Vgl. BVR/ DSGV (2016): 1.

<sup>336</sup> BVR/ DSGV (2016): 2.

<sup>337</sup> Vgl. BVR/ DSGV (2016): 2.

Sicherungspflicht kommt der DSGVO durch sein alternatives System<sup>338</sup> der Institutssicherung noch über die gesetzliche Verpflichtung hinaus nach. Der Schutz der gesamten Kreditinstitute durch das Institutssicherungssystem wird von der Richtlinie 2014/49/EU explizit anerkannt. EDIS würde, laut DSGVO, dieses funktionierende System „aushöhlen und faktisch beseitigen“<sup>339</sup>. Er kritisiert des Weiteren, dass die „notwendigen rechtlichen, politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen“<sup>340</sup> nicht vorhanden sind. Es sei zu erwarten, dass das „Vertrauen der Bürger in die Sicherheit ihrer Einlagen und die Stabilität des Finanzsystems [...] erheblich“<sup>341</sup> leide. So würden im Zuge der durch EDIS geplanten Maximalharmonisierung der Verbraucherschutz geschwächt und die Sicherung für Kunden von DSGVO-Mitgliedern verschlechtert.

Der DSGVO argumentiert, dass die Tragfähigkeit des Art. 114 AEUV, auf den sich die Verordnung stützt, nicht gegeben sei. Außerdem darf die Bankenunion keine Transferunion sein und die Vergemeinschaftung der Einlagensicherung kann kein Ersatz für substanzielle Fortschritte in Richtung einer politischen Union bedeuten. Außerdem seien die nationalen Eingriffsrechte in Kunde-Bank-Vertragsverhältnisse zu groß und eine Vergemeinschaftung würde gravierende Fehlanreize für das Verhalten von Kreditinstituten und Regierungen bedeuten. Folge wären höherer systematischer Risiken. Am Schluss des Papiers wird argumentiert, dass Unterschiede bei den Geschäftsmodellen und Risikoprofilen nicht beachtet, durch EDIS die Institute mit Institutionenschutz unverhältnismäßig belastet und das Vertrauen der Bürger untergraben würde.<sup>342</sup> Der DSGVO formuliert, er sei nicht bereit, seine Mittel zur Sicherung von Kundengeldern „in anderen Ländern einzusetzen“<sup>343</sup>, da die Voraussetzungen hierfür nicht als gegeben angesehen werden. Er wirbt dafür, die Bemühungen zu intensivieren, die Richtlinie 2014/49/EU in allen Ländern der Bankenunion zeitnah umzusetzen. EDIS wird aus den benannten Gründen abgelehnt.

---

<sup>338</sup> Die alternativen Systeme wurden bereits in Art. 3 Abs. 1 UAbs. 1 UAbs. 2 RL Einlagensicherungssysteme 1994 festgeschrieben und in Art. 11 Abs. 3 Einlagensicherungsrichtlinie 2014 übernommen.

<sup>339</sup> Vgl. BVR/ DSGVO (2016): 2.

<sup>340</sup> BVR/ DSGVO (2016): 2.

<sup>341</sup> BVR/ DSGVO (2016): 2.

<sup>342</sup> Vgl. BVR/ DSGVO (2016): 3-7.

<sup>343</sup> BVR/ DSGVO (2016): 2.

In den nachfolgenden zwei Hauptkapiteln werden diese Argumente auf ihre Validität hin überprüft. Handelt es sich um Klientelpolitik des DSGV, oder besteht konkreter Handlungsbedarf zur Optimierung bei der Errichtung und Ausgestaltung des EDIS?

### **5.3 Positionierung Deutscher Bundestag und Bundesregierung**

Das Thema einer europäischen Einlagensicherung wird auf Ebene des Deutschen Bundestags und der Bundesregierung breit diskutiert. Beide Institutionen sind an der Gesetzgebung beteiligt. Die Bundesregierung bringt die meisten Gesetzesvorlagen ein, die dann vom Bundestag als Gesetzgeber verabschiedet werden. In diesem Kapitel soll der Fokus auf den Argumenten des DSGV liegen und eine Tendenz ersichtlich werden, wie sich Bundesregierung und Bundestag zum EDIS im Allgemeinen und zu den Argumenten des DSGV im Besonderen positionieren.

In ihrer Rede beim 25. Deutschen Sparkassentag am 27. April 2016 war das Statement von Bundeskanzlerin Dr. Merkel zu Einführung eines EDIS: „Wir glauben nicht, dass dieser Zeitpunkt gekommen ist“<sup>344</sup>. Es ist zu vermuten, dass sich Merkel hier bewusst zurückhaltend geäußert hat, um eine eventuelle spätere positive Haltung oder Unausweichlichkeit besser kommunizieren zu können, falls der Zeitpunkt doch einmal gekommen ist. Im Jahreswirtschaftsbericht 2017 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie steht ebenfalls, dass eine Vergemeinschaftung der europäischen Einlagensicherung von der Bundesregierung zum jetzigen Zeitpunkt abgelehnt wird. Diese Ablehnung gilt aber nur bis zu einer „weiteren Entkopplung der Risiken von Banken und Staaten“<sup>345</sup>. Greifen die Maßnahmen zur Risikoreduzierung, sind „politische Verhandlungen“ zur Einlagensicherung möglich.<sup>346</sup> Mit dieser Position folgt die Bundesregierung dem Fahrplan<sup>347</sup> zur Vollendung der Bankenunion, den die Wirtschafts- und Finanzminister der EU am 17. Juni 2016 beschlossen haben.<sup>348</sup> Im

---

<sup>344</sup> Die Bundesregierung (2016): 1 ff.

<sup>345</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2017): 13.

<sup>346</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2017): 56.

<sup>347</sup> Vgl. Rat der EU (2016): 1 f.

<sup>348</sup> Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2017): 56.

Jahreswirtschaftsbericht 2016 wird die Ablehnung damit begründet, dass durch eine europäische Einlagensicherung „aus Sicht der Bundesregierung falsche Anreize für Mitgliedstaaten und Banken gesetzt“ würden. Dadurch würden finanzielle Risiken „aus dem nationalen Bankensektor auf die europäische Ebene verlagert“<sup>349</sup>.

Bei dem Artikel 114 AEUV, der als Rechtsgrundlage für EDIS dienen soll, geht der Bundestag davon aus, dass die Tragfähigkeit nicht gegeben ist.<sup>350</sup> Der Artikel zielt nicht auf die Harmonisierung von nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, sondern auf die Schaffung eines neuen Finanzierungsinstruments für die Einlagensicherung.<sup>351</sup> Die Vergemeinschaftung von Bankrisiken durch EDIS schaffe „kein Vertrauen in die Sicherheit der Spareinlagen in Europa und trägt nicht zur Stabilität der Banken bei“<sup>352</sup>. Aufgrund größerer Absicherung würden mehr Risiken durch nationale politische Maßnahmen zu Lasten von Kreditinstituten eingegangen und eine nachhaltige Wirtschaftspolitik vernachlässigt.<sup>353</sup> In Folge dessen darf es den „Mitgliedstaaten nicht ermöglicht werden, die Folgen nationaler politischer Entscheidungen und die daraus resultieren Bankrisiken auf einen gemeinschaftlichen Fonds zu verlagern“<sup>354</sup>. Solidarität darf laut verschiedener Drucksachen des deutschen Bundestags aufgrund einer Absicherung ohne Risikounterscheidung nicht zu einer Transferunion werden. Außerdem ist zu erkennen, dass omnipräsente Gefahren wie die Finanzkrise Mitglieder eines Zusammenschlusses enger zusammenrücken lassen. Dieser Effekt hält aber nur so lange an, wie auch die Gefahr vorherrschend ist, und ist daher nicht für die Förderung einer politischen Union geeignet. Auch sei für das Funktionieren von SRM und SSM ein „wirksamer und rechtssicherer Bail-In-Mechanismus sowie die Errichtung und Finanzierung leistungsfähiger nationaler Einlagensicherungssysteme unverzichtbar“<sup>355</sup>. Die Unterschiedlichkeit der

---

<sup>349</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016): 14.

<sup>350</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2016): Drucksache 18/7644: 3.

<sup>351</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2016): Drucksache 18/7644: 3.

<sup>352</sup> Deutscher Bundestag (2016): Drucksache 18/7644: 1.

<sup>353</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2016): Drucksache 18/7644: 1.

<sup>354</sup> Deutscher Bundestag (2016): Drucksache 18/7644: 2; vgl. Deutscher Bundestag (2015): Drucksache 18/6548: 2.

<sup>355</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2016): Drucksache 18/7644: 2; Deutscher Bundestag (2015): Drucksache 18/6548: 2.

deutschen Risikoprofile und Geschäftsmodelle dürfe demnach nicht übergangen werden. Der Bundestag stellt weiter fest:

„In Deutschland besteht mit den gesetzlichen Sicherungseinrichtungen der privaten und öffentlichen Banken sowie den institutssichernden Einrichtungen der Volks- und Raiffeisenbanken und des Sparkassensektors ein gewachsenes und bewährtes System der Einlagensicherung“<sup>356</sup>.

Dieses System ist mit dem EinSiG an die europäischen Vorgaben angepasst worden.<sup>357</sup> Der Deutsche Bundestag fordert, dass Risiken, die im Wechselspiel zwischen Kreditinstituten und Staaten entstehen, nachhaltig verringert werden.<sup>358</sup> Er erkennt an, dass eine verlässliche Einlagensicherung dazu beiträgt, Sicherheit und Vertrauen zu fördern<sup>359</sup>, verweist aber darauf, dass dies auf nationaler Ebene durch die Richtlinie 2014/49/EU weiter vorangetrieben werden sollte. Zuerst müssten alle Mitgliedstaaten die Richtlinie umsetzen und Erfahrungswerte sammeln, um dann weitere Schritte abzustimmen.<sup>360</sup>

#### **5.4 Positionierung der Europäischen Union**

Vor dem Hintergrund der Kapitel zur Etablierung der Bankenunion im Kontext der Finanzkrise und der Darstellung der drei Säulen der europäischen Bankenunion soll in diesem Kapitel lediglich die Position der Europäischen Union in Bezug auf die Kritikpunkte des DSGV zusammengefasst werden.

In seiner EntschlieÙung zum Jahresbericht 2016<sup>361</sup> vom 2. Februar 2017 betonte das EU-Parlament, dass die Debatten über das Vorhaben EDIS nicht zum Nachlassen bei den Bemühungen um eine verbesserte Umsetzung der Richtlinie über Einlagensicherungssysteme<sup>362</sup> führen dürften. Die Kommission sieht trotz der kontroversen Debatten in einem europäischen Einlagensicherungssystem einen „unverzichtbaren“ Beitrag für eine „prosperierende Wirtschafts- und Währungsunion“.<sup>363</sup> Die Wirtschafts- und Währungsunion voranzutreiben ist ein

---

<sup>356</sup> Deutscher Bundestag (2015): Drucksache 18/6548: 2.

<sup>357</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2015): Drucksache 18/6548: 2.

<sup>358</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2015): Drucksache 18/6548: 2.

<sup>359</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2015): Drucksache 18/6548: 1

<sup>360</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2016): Drucksache 18/7644: 1-2.

<sup>361</sup> Vgl. Europäisches Parlament (2017): 22.

<sup>362</sup> Vgl. Einlagensicherungsrichtlinie 2014.

<sup>363</sup> Europäische Kommission (2015): 1-4.

wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer politischen Union. Die Kommission begründet dieses Vorgehen damit, dass nationale Einlagensicherungssysteme auch nach erfolgter Harmonisierung durch die RL 2014/49/EU im Falle des Zusammenbruchs einzelner großer oder mehrerer kleiner bzw. mittelgroßer Kreditinstitute finanziell verwundbar seien. Diese Verwundbarkeit könnte die Staaten zu Rettungsmaßnahmen nötigen, welche die Homogenität der Einlagensicherung und damit letztlich die Finanzstabilität insgesamt gefährden.<sup>364</sup> Durch EDIS liege das Risiko auf breiteren, weil mehreren Schultern, was zu einer Steigerung der Widerstandsfähigkeit führe.<sup>365</sup> Das Risiko werde breiter gestreut, was „mögliche Ansteckungseffekte“<sup>366</sup> begrenze. Die Finanzmarktstabilität soll sich hierdurch verbessern. Auch lässt die Kommission keinen Zweifel daran, dass die Rechtsgrundlage der Verordnung der Artikel 114 des AEUV ist, der Maßnahmen zur „Angleichung der Rechts- und Verordnungsvorschriften [...] gestattet, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben“<sup>367</sup>. Auch dem Argument der Gefahr eines Trittbrettfahrens<sup>368</sup> und des Risikos eines schädlichen Verhaltens, dass Haftungsrisiken auf die europäische Ebene verlagert werden, anstatt diese national anzugehen, tritt die Kommission entgegen. Eine Option sei, während der Rückversicherungsphase die erhobenen Beiträge risikobasiert zu berechnen.<sup>369</sup> Dies diene dazu, Kreditinstitute mit höheren Haftungsrisiken in ihrem Portfolio auch mit höheren Prämien zu belasten und so mögliche Fehlanreize auszugleichen. Die Kommission setzt in ihrem Verordnungsvorschlag nicht auf nationale Einlagensicherungssysteme, da diese „anfällig für starke Schocks“ sind und die „Haushalte der Mitgliedstaaten [...] den Risiken ihres Bankensektors ausgesetzt“<sup>370</sup> sind. Aus diesem Grund ließe sich kein Vertrauen der Marktteilnehmer schaffen und das Funktionieren des

---

<sup>364</sup> Vgl. Erwägungsgrund 6 Verordnungsvorschlag COM (2015) 586 final.

<sup>365</sup> Vgl. Erwägungsgrund 8 Verordnungsvorschlag COM (2015) 586 final.

<sup>366</sup> Verordnungsvorschlag COM (2015) 586 final: 4.

<sup>367</sup> Verordnungsvorschlag COM (2015) 586 final: 4.

<sup>368</sup> Wird darauf spekuliert, (öffentliche) Güter ohne eigene Anstrengung zu erhalten, spricht man von Trittbrettfahren.

<sup>369</sup> Die Berechnungsgrundlage könnte in Anlehnung an die Einlagensicherungsrichtlinie 2014 gestaltet sein; vgl. Art. 13 Abs. 3 und Art. 10 Abs. 3 UAbs. 2 und Erwägungsgrund 36 Einlagensicherungsrichtlinie 2014; Vgl. EBA (2015): 7-47 (EBA-Leitlinien).

<sup>370</sup> Vgl. Verordnungsvorschlag COM (2015) 586 final: S. 6.

Binnenmarktes sei beeinträchtigt.<sup>371</sup> Der Vertrauensverlust passiert nach Eindruck der Kommission, wie bereits beschrieben, vor allem im Verhältnis des Einlegers zum Kreditinstitut, aber auch zwischen Staat und Kreditinstitut und zwischen den Kreditinstituten im Interbankenhandel.<sup>372</sup> So sieht die Kommission die 38<sup>373</sup> unterschiedlichen Einlagensicherungssysteme, die auch alle unterschiedlich groß und finanzstark sind, nicht als Chance der Vielfalt und als Möglichkeit, durch die Richtlinie 2014/49/EU Best-Practice-Beispiele zu evaluieren, sondern als negativ für das Vertrauen der Einleger.<sup>374</sup>

Die primären Ziele von EDIS sind laut Kommission ein unionsweites, stabiles Finanzsystem durch die Stärkung des Einlegervertrauens, der Abbau von Beschränkungen des freien Kapitalverkehrs und die Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen für die Kreditinstitute. Außerdem sollen die öffentlichen Finanzen von der Finanzlage der Kreditinstitute entkoppelt werden.<sup>375</sup> Mehraufwendungen für den EU-Haushalt seien keine zu erwarten, da die Kosten von den rund 6000 EDIS angeschlossenen Instituten getragen würden.<sup>376</sup>

## **5.5 Entwicklung und Begründung der thematischen Bewertungscluster**

Alle betrachteten Akteure sind an europäischen Gesetzgebungsverfahren beteiligt bzw. von diesem in besonderem Maße betroffen. Um die vielen Argumente zum Verordnungsvorschlag zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 im Hinblick auf die Schaffung eines europäischen Einlagenversicherungssystems übersichtlich darstellen zu können, bieten sich thematische Cluster an.

Das Ziel von EDIS ist es unter anderem, die Finanzmarktstabilität zu sichern, den freien Kapitalverkehr zu fördern und so den Binnenmarkt weiterzuentwickeln. Der Binnenmarkt wird dabei im Wesentlichen von der vorherrschenden Wirtschaftsordnung geprägt. In der Bundesrepublik Deutschland ist dies die soziale Marktwirtschaft. Für die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion wurde die

---

<sup>371</sup> Vgl. Verordnungsvorschlag COM (2015) 586 final: S. 6.

<sup>372</sup> Vgl. Verordnungsvorschlag COM (2015) 586 final: S. 24.

<sup>373</sup> Die Drucksache des Deutschen Bundestags 17/3239 spricht von 40 unterschiedlichen Einlagensicherungssystemen; vgl. Deutscher Bundestag (2010): Drucksache 17/3239: 3.

<sup>374</sup> Vgl. Verordnungsvorschlag COM (2015) 586 final: S. 6.

<sup>375</sup> Vgl. Verordnungsvorschlag COM (2015) 586 final: 62.

<sup>376</sup> Vgl. Verordnungsvorschlag COM (2015) 586 final: 69.

soziale Marktwirtschaft im Staatsvertrag<sup>377</sup> zwischen der DDR und der Bundesrepublik 1990 als gemeinsame Wirtschaftsordnung festgelegt.<sup>378</sup> Es wird davon ausgegangen, dass eine wirklich freie Marktwirtschaft auch immer sozial ist.<sup>379</sup> Um diese Freiheit gewährleisten zu können, muss der Staat sie pflegen und mit Gesetzen beispielsweise Eintrittsbarrieren und Machtkonzentrationen beseitigen. Es ist also die Wirtschaftsordnung, in der „das Handeln der Akteure derart gesteuert wird, dass das Gesamtsystem bei maximal möglicher Freiheit automatisch soziale Ergebnisse erzielt“. Eingriffe des Staates dürfen gleichzeitig „die Bereitschaft und Fähigkeit der Akteure zu eigenverantwortlichem Handeln nicht lähmen“<sup>380</sup>. Neben den meisten Ländern der Europäischen Union strebt auch die EU selbst laut Lissabonner Vertrag eine soziale Marktwirtschaft<sup>381</sup> an.<sup>382</sup> Die Bewertung der Argumente orientiert sich daher an einem rechtlichen und einem ökonomischen Cluster.

## 5.6 Matrixbetrachtung der Positionen

Zum Zwecke einer übersichtlichen Darstellung, werden die Positionen der Akteure in diesem Kapitel in einer Matrix dargestellt. Wie bereits beschrieben besteht die Ausgangsposition in den Argumenten des Positionspapiers<sup>383</sup> des DSGVO, die anschließend geprüft werden. Im rechtlichen Cluster werden die Positionen zu folgenden Argumenten dargestellt: Keine Tragfähigkeit des Art. 114 AEUV, nationale Eingriffsrechte in Kunde-Bank-Vertragsverhältnisse und EDIS ohne Fortschritt bei der Erreichung einer politischen Union.

Im ökonomischen Cluster werden die Positionen zu folgenden Argumenten dargestellt: Bankenunion darf keine Transferunion sein, mangelnde Beachtung von unterschiedlichen Geschäftsmodellen und Risikoprofilen, unverhältnismäßige

---

<sup>377</sup> Vgl. Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik (Staatsvertrag) vom 18. Mai 1990, Kapitel 1, Art. 1 Abs. 3 (WWSUVtr).

<sup>378</sup> Vgl. Schlecht, Otto (1990): 182 ff.

<sup>379</sup> Vgl. Hutzschenreuter, Thomas (2007): 68.

<sup>380</sup> Hutzschenreuter, Thomas (2007): 68.

<sup>381</sup> Welche Rolle die Sozialpolitik bei einer wachsenden EU-Integration, speziell beim EU-Binnenmarkt, spielen kann und welche Probleme mit der sozialen Marktwirtschaft einhergehen vgl. Welfens, J. J. Paul (2015): 87-108.

<sup>382</sup> Vgl. Art. 3, Abs. 3, EUV.

<sup>383</sup> Vgl. BVR/ DSGVO (2016): 1-7.



Belastung der Sparkassen und, zusammengefasst in einer Position, potenzielle Fehlanreize und daraus resultierendes schwindendes Vertrauen der Marktteilnehmer.

DGSV und der Bundestag/ die Bundesregierung sind sich einig, dass der Artikel 114 AEUV nicht trägt. Die Kommission stützt ihren Verordnungsvorschlag darauf. Bei den nationalen Eingriffsrechten in Kunde-Bank-Vertragsverhältnisse lehnt die DSGVO eine stärkere Einmischung der Politik ab. Der Bundestag sieht in einer zu starken Verflechtung ein höheres Gesamtrisiko und unterstützt diese Forderung. Auf europäischer Ebene werden Eingriffe der Politik in nationale Finanzstrukturen, zugunsten der Erreichung von Zielen wie eines stabilen Finanzmarktes, befürwortet. EDIS kann nach der Auffassung des DSGVO keinen Beitrag für das Ziel einer politischen Union leisten. Der Deutsche Bundestag erkennt zwar an, dass gemeinsame Ziele und gemeinsame Gefahren Partner einer Gemeinschaft näher zusammenrücken lässt, merkt aber an, dass dies nur von begrenzter Dauer und nicht substantiell ist. Die Europäische Kommission sieht dies in ihrem dargestellten Fahrplan nicht so, in dem die Vollendung der Bankenunion ein Schritt auf dem Weg zur Politischen Union ist. Auch bei der Gefahr einer Transferunion teilen DSGVO und Deutscher Bundestag/ Bundesregierung die Vorbehalte gegen EDIS. Nur durch risikobasierte Beiträge könne dem entgegengewirkt werden, was aber nur optionaler Bestandteil des Verordnungsentwurfs ist. Die Kommission ist sich dieser Problematik bewusst, verweist aber darauf, dass man dem Problem u.a. mit dem SSM Rechnung trage. Ein ähnliches Bild bietet sich bei der Analyse, in wie fern die unterschiedlichen Geschäftsmodelle und Risikoprofile beachtet werden. Der DSGVO bemängelt dies, die Bundesregierung lehnt EDIS in diesem Punkt mit einem Verweis auf die Richtlinie 2014/49/EU ebenfalls ab. Die Kommission hat keine Lösung anzubieten um die vielen unterschiedlichen Einlagensicherungssysteme in EDIS zu integrieren, bietet aber Gespräche an. Die Belastung ist aus diesem Grund, sollte EDIS kommen, für die Sparkassen besonders hoch, so der DSGVO. Die Bundesregierung plädiert ein weiteres Mal für die Richtlinie 2014/49/EU und die Beibehaltung der institutssichernden Einrichtungen. Die Europäische Kommission möchte diese, vielleicht auf der Grundlage von risikobasierten Beiträgen, in EDIS integrieren. Die wirtschaftspsychologische Betrachtung beinhaltet zwei Aspekte.

Fehlanreize und schwindendes Vertrauen. Beide Sachverhalte sieht der DSGVO als gegeben. Der Deutsche Bundestag und die Bundesregierung sehen ebenfalls die Gefahr eines Moral Hazard und die Gefahr, Vertrauen zu verspielen. Die Europäische Kommission kontert mit einer funktionierenden Bankenaufsicht (SSM), die der Problematik entgegenwirke.

Der Aufbau der Matrix orientiert sich an den Argumenten des DSGVO und den zugeordneten Clustern. Spricht das Argument beim jeweiligen Akteur gegen eine Etablierung von EDIS wird dies mit einem Minus (-) markiert. Wird das Argument nicht geteilt und auch vor dem Hintergrund dieser Darlegung EDIS befürwortet, wird dies mit einem Plus (+) markiert.

Matrix 1: Matrixbetrachtung der Positionen

Cluster	Argumente	DSGV	Deutscher Bundestag/ Bundesregierung	EU
<b>Rechtlich</b>	Art. 114 AEUV	-	-	+
	Eingriffsrechte	-	-	+
	Politische Union	-	-	+
<b>Ökonomisch</b>	Transferunion	-	-	+
	Geschäftsmodelle/ Risikoprofile	-	-	+
	Unverhältnismäßige Belastung	-	-	+
	Fehlanreize/ schwind. Vertrauen	-	-	+

Quelle: Eigene Darstellung.

Es zeigt sich, dass bei allen Argumenten des DSGVO, der Deutsche Bundestag und die Bundesregierung eine gleiche oder zumindest ähnliche Position vertreten. Die Europäische Kommission hingegen greift viele der Befürchtungen bereits im Verordnungsvorschlag oder im Nachgang auf und versucht diese zu rechtfertigen bzw. Lösungen anzubieten.

## 6 Rechtliche Bewertung von EDIS

### 6.1 Keine Tragfähigkeit des Art. 114 AEUV

Der Kern der Kritik ist die angezweifelte Tragfähigkeit des Art. 114 Abs. 1 AEUV, auf den sich der Verordnungsvorschlag<sup>384</sup> der Kommission stützt.<sup>385</sup> Hiernach erlassen

„das europäische Parlament und der Rat [...] gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben.“<sup>386</sup>

Der AEUV enthält in diesem Artikel demnach eine allgemeine Handlungsermächtigung für die Rechtsangleichung mit dem Ziel der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes.<sup>387</sup> Die Rechtsangleichung hat dabei „funktional-gestaltend“ zu geschehen und ist an die „Aufgabenstellung des Vertrags (Anmerkung des Verfassers: des AEUV) gebunden“<sup>388</sup>. In Anbetracht unterschiedlicher politischer Akzente herrschen bei dieser Kompetenznorm immer wieder rechtliche Differenzen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten.<sup>389</sup>

Durch die unterschiedlichen nationalen Einlagensicherungsstandards kommt es zu Wettbewerbsverzerrungen, die sowohl den Dienstleistungsverkehr als auch die Niederlassungsfreiheit beeinträchtigen.<sup>390</sup> Diese Fehlentwicklung zu beseitigen hat der EDIS-Verordnungsvorschlag zum Ziel. Ein europäisches Einlagensicherungssystem, das auf einem einheitlichen Regelwerk basiert und dessen Finanzen von einer zentralen europäischen Behörde verwaltet werden, könne „die Stabilität des Finanzsystems in der Union stützen und dazu beitragen, dass die Finanzmärkte der Union ordnungsgemäß funktionieren“<sup>391</sup>. Sowohl die Förderung zur freien Ausgestaltung der vier Grundfreiheiten<sup>392</sup>, als auch die

---

<sup>384</sup> Vgl. Verordnungsvorschlag COM (2015) 586 final.

<sup>385</sup> Vgl. BVR/DSGV (2016): 3.

<sup>386</sup> Art. 3 Abs. 3 S. 1 EUV i. V. m. Art. 26 Abs. 1 i. V. m. Art. 114 Abs. 1 S. 1 und 2 AEUV.

<sup>387</sup> Vgl. Tietje (2017): Art. 114 AEUV Rn. 7.

<sup>388</sup> Tietje (2017): Art. 114 AEUV Rn. 7.

<sup>389</sup> Vgl. Tietje (2017): Art. 114 AEUV Rn. 7.

<sup>390</sup> Vgl. Erwägungsgrund 7 Verordnungsvorschlag COM (2015) 586 final.

<sup>391</sup> Verordnungsvorschlag COM (2015) 586 final: 4.

<sup>392</sup> Die vier Grundfreiheiten Personenfreizügigkeit, freier Warenverkehr, Dienstleistungsfreiheit und freier Kapital- und Zahlungsverkehr sind im AEUV normiert.

Auflösung von Wettbewerbsverzerrungen können legitime Ziele zur Verwirklichung des Binnenmarktkonzepts<sup>393</sup> sein.<sup>394</sup> Auch die weiteren Ziele, wie das Vertrauen der Kunden in die Sicherheit ihrer Einlagen „unabhängig vom Niederlassungsort ihrer Bank“ gewährleisten zu können, die „Widerstandsfähigkeit der Bankenunion gegen künftige Krisen zu erhöhen“ und damit schließlich die „Finanzstabilität zu stärken“<sup>395</sup> stehen nicht in Konflikt mit dem Art. 114 Abs. 1 AEUV. Der Art. 114 Abs. 1 AEUV ist im Grundsatz nicht für den Erlass von Sekundärrechtsakten gedacht, die ausschließlich auf die Steigerung der Finanzmarktstabilität fokussiert sind. Allerdings ist es zulässig, dass weitere gesetzliche Ziele<sup>396</sup> neben die Vollendung des Binnenmarktes treten.<sup>397</sup> Auch müsste „objektiv festgestellt werden können, dass der Rechtsakt eine Verbesserung mit Blick auf den Binnenmarkt bewirken wird“<sup>398</sup>. Inwiefern allerdings diese Verzerrungen überhaupt geeignet sind, die „Integrität des Binnenmarktes“<sup>399</sup> zu gefährden, wird aktuell diskutiert. So wird beispielsweise der Verordnungsvorschlag des Deutschen Bundestags insoweit kritisiert, als er weder quantitative noch qualitative Kriterien enthalte, um überprüfen zu können, ob die zugeschriebenen „erheblichen Diskrepanzen bei national organisierten und lokalen Besonderheiten und Finanzierungszwängen unterliegendem Einlagenschutz“<sup>400</sup> tatsächlich dieses Gefahrenpotenzial besitzen.<sup>401</sup> Vielmehr sei durch die enthaltenen Vorgaben der Richtlinie 2014/49/EU bereits ein weitgehendes Schutzniveau verwirklicht.<sup>402</sup> Sieht man allerdings die durch das Wahlrecht der Richtlinie 2014/49/EU legitime Herabsetzung des Zielvolumens auf 0,5 Prozent der gedeckten Einlagen als Einschränkung, so kann EDIS durch eine einheitliche Festlegung geeignet sein, diese Einschränkung aufzuheben. Auch wäre es dem SRB in seiner Funktion als einheitlicher europäischer Aufsicht möglich,

---

<sup>393</sup> Vgl. Art. 114 Abs. 1 i. V. m. Art. 26 AEUV.

<sup>394</sup> Vgl. Tietje (2017): Art. 114 AEUV Rn. 87.

<sup>395</sup> Vgl. Verordnungsvorschlag COM (2015) 586 final: 3.

<sup>396</sup> So ist die Stabilität des Finanzsystems nach Art. 127 Abs. 5 AEUV ein Ziel der Europäischen Union.

<sup>397</sup> Vgl. Repasi (2013): 2.

<sup>398</sup> Classen (2015): Art. 114 Rn. 69.

<sup>399</sup> Verordnungsvorschlag COM (2015) 586 final: 5.

<sup>400</sup> Verordnungsvorschlag COM (2015) 586 final: 5.

<sup>401</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2016): Drucksache 18/7644: 2.

<sup>402</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2016): Drucksache 18/7644: 2.

Aufsichtsarbitrage, und in diesem Zuge eine ungleiche Behandlung von aus- und inländischen Kreditinstituten, entgegenzuwirken. Da sich diese Maßnahmen und die sich daraus abzuleitenden Effekte ausschließlich auf die EU-Mitgliedstaaten der Eurozone und die freiwilligen Teilnehmer beziehen, besteht im Gegensatz zu den benannten Zielen die Gefahr einer Ungleichbehandlung von Einlegern, Kreditinstituten und nationalen Einlagensicherungssystemen innerhalb der EU.<sup>403</sup> Eine Angleichung in einem Teil der Europäischen Union kann nur dann als zulässig und mit dem Art 114 Abs. 1 AEUV vereinbar angesehen werden, wenn sie das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit<sup>404</sup> und die Grundfreiheiten nicht verletzt.<sup>405</sup> Sollte dies nicht der Fall sein, bedarf es einer sachlichen Rechtfertigung.<sup>406</sup> Die Argumentation der Kommission, durch EDIS würde der Zusammenhang zum SRM, also die Einheit von Kontrolle und Haftung, wiederhergestellt<sup>407</sup>, ist nicht zutreffend und kann die Ungleichbehandlung nicht rechtfertigen.

So sind die Kompetenzen bei der SSM-VO zwischen den NACs und der EZB nach dem Kriterium der Bedeutung des zu beaufsichtigenden Instituts gegliedert. Auch bei der Unterscheidung der Zuständigkeit innerhalb des SRM greift diese Prämisse bei der Zuteilung an die nationalen Abwicklungsbehörden oder den SRB. Die Kontroll- bzw. Haftungsentscheidungen werden folglich nach einem festgelegten Modus Operandi sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene getroffen. EDIS würde aber mit dieser Charakteristik der Bankenunion, die nach bedeutenden und weniger bedeutenden Instituten unterscheidet, brechen und dem SRB die alleinige Entscheidungsgewalt bei der Verwendung von Mitteln aus dem DIF zusprechen. Eine derartige Struktur entspricht nicht dem „üblichen Muster der Bankenunion“<sup>408</sup>, das die Kommission anstrebt. Die Folge sind Verzerrungen innerhalb der Strukturen der Bankenunion: beispielsweise gibt es keinen Automatismus, der bei einer Verwendung von DIF-Mitteln die aufsichtsrechtliche

---

<sup>403</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2016): Drucksache 18/7644: 3.

<sup>404</sup> Vgl. Art. 14 AEUV.

<sup>405</sup> Vgl. Herrmann/ Rosenfeld (2014): 11 ff.

<sup>406</sup> Repasi (2013): 3.

<sup>407</sup> Vgl. Verordnungsvorschlag COM (2015) 586 final: 3 f.

<sup>408</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen (2015): Auf dem Weg zur Vollendung der Bankenunion, COM (2015) 587 final: 9.

Zuständigkeit von den NACs auf die EZB verlagert. Es besteht das Risiko, dass für Fehlentscheidungen nationaler Bankenaufsichtsbehörden europäische Haftungsmittel (DIF) eingesetzt werden müssten und so alle Institute der Bankenunion belastet würden. Anstatt die Ebenen der Entscheidungsprozesse miteinander zu verbinden, würde EDIS diese demnach eher verzerren. Die Tragfähigkeit des Art. 114 Abs. 1 AEUV ist aus dem Grund der unbegründeten und ungleichen Behandlung nicht gegeben.

Auch strittig ist, ob der Art. 114 AEUV für die Beitragspflichten der teilnehmenden Institute zur Finanzierung des EDIS trägt. Unter anderem kommt der Deutsche Bundestag zu der Einschätzung, dass die Finanzierung von EU-Aufgaben einer einstimmigen Entscheidung aller EU-Mitgliedstaaten bedarf, da sie „weit über die bloße Harmonisierung“<sup>409</sup> hinausgehe. Ähnliche Überlegungen gab es bereits bei dem Gesetzgebungsverfahren zum SRM, bei dem die Beitragspflichten schließlich nicht über den Art. 114 Abs. 1 AEUV und damit die SRM-VO geregelt wurden, sondern über ein zwischenstaatliches Abkommen.<sup>410</sup>

Eine weitere Überlegung beschäftigt sich mit der Frage, ob die europäische Rechtsangleichung i. S. d. Art 26 EUV erforderlich ist.<sup>411</sup> Nur wenn das Ziel des Binnenmarktes<sup>412</sup> nicht in gleichem Maße auf der Ebene der Mitgliedstaaten erreicht werden kann, ist dies der Fall. Dieses Kriterium erscheint vor dem Hintergrund der noch nicht vollständigen unionsweiten Umsetzung der Richtlinie 2014/49/EU als zweifelhaft. Die Kommission hat Ende 2015 mit dem Mittel eines Vertragsverletzungsverfahrens zehn Mitgliedstaaten zur Umsetzung der EU-Vorschrift aufgefordert.<sup>413</sup> Valide Daten, ob über die harmonisierten Einlagensicherungssysteme auf nationaler Ebene unionsrechtliche Regelungen zum Erreichen der benannten Ziele nötig sind, kann nur die Richtlinie 2014/49/EU liefern, die noch bis 2024 läuft. Auch die von der Kommission erwarteten Effizienzgewinne und die stabilitätsfördernden Effekte können aufgrund einer

---

<sup>409</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2016): Drucksache 18/7644: 3.

<sup>410</sup> Vgl. Van Roosebeke, Bert/ Eckhardt, Philipp (2014): 1-2.

<sup>411</sup> Vgl. Tietje (2017): Art. 114 AEUV Rn. 54.

<sup>412</sup> Vgl. Art. 26 AEUV.

<sup>413</sup> Die säumigen Mitgliedstaaten waren: Belgien, Estland, Griechenland, Italien, Luxemburg, Polen, Rumänien, Schweden, Slowenien und Zypern; vgl. Europäischen Kommission (2015): 1-2.

eventuell zu hohen Erwartungshaltung als zweifelhaft angesehen werden.<sup>414</sup> Demgegenüber ist durch das höhere Fondsvolumen durchaus mit einer größeren Robustheit bei der Gewährleistung des Einlagenschutzes v.a. bei zeitgleichem Ausfall mehrerer Institute zu rechnen.

Dem entgegen stehen erhebliche Nachteile. So lässt EDIS Wahlrechte unangetastet, die es den Mitgliedstaaten erlauben, über Regelungen des zeitlichen Ablaufs und des Umfangs von Erstattungen<sup>415</sup> der geschützten Einlagen über 100.000 Euro hinaus selbst zu entscheiden.<sup>416</sup> Die Gefahr einer Verlagerung von Einlagen, um ein besseres Schutzniveau zu erhalten, und die daraus möglicherweise entstehenden Liquiditätsengpässe besteht weiter. Vielmehr würden durch die Versicherungen von EDIS auch Risiken, die durch nationale Entscheidungen entstanden sind, auf alle Institute der WWU übertragen. Diese Risiken bei der Haftung würden sich wegen eines uneinheitlichen Insolvenzrechts noch verschärfen, da die Mittelrückflüsse im Fall einer Entschädigung nicht harmonisiert sind.<sup>417</sup> Es muss daher eher mit einer Verzerrung des Wettbewerbs als mit einer Stärkung des Binnenmarkts gerechnet werden.

Neben diesen Punkten und der vom Deutschen Bundestag<sup>418</sup> aufgeworfenen und noch nicht abgeschlossenen Debatte über die Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes nach Art. 5 Abs. 3 EUV<sup>419</sup> muss davon ausgegangen werden, dass die Tragfähigkeit des Art. 114 Abs. 1 AEUV für den Verordnungsvorschlag nicht gegeben ist. So können die Argumente zur Finanzierung, zur Erforderlichkeit, zu der Gefahr einer Verzerrung des Wettbewerbs und zu der Struktur bei Haftung und Kontrolle die ungleiche Behandlung der Mitgliedstaaten, die an der Bankenunion teilnehmen und die der übrigen nicht rechtfertigen.

---

<sup>414</sup> Vgl. Centrum für Europäische Politik (2016): 4.

<sup>415</sup> So gewähren beispielsweise die Niederlande im Gegensatz zu Österreich eine um 100.000 Euro höhere Deckungssumme (600.000 Euro) für Einlagen aus besonderen Lebensereignissen. Finnland hat sich gänzlich gegen eine Obergrenze entschieden. Auch in zeitlicher Hinsicht divergieren diese Regelungen stark: So bezieht sich der erhöhte Einlagenschutz in Frankreich und den Niederlanden auf drei Monate, in Finnland und Deutschland auf sechs Monate und in Österreich sogar auf 12 Monate; vgl. Streiter (2016): 4 f.

<sup>416</sup> Vgl. Art. 6 Einlagensicherungsrichtlinie 2014.

<sup>417</sup> Vgl. Streiter (2016): 5 f.

<sup>418</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2016): Drucksache 18/7644: 2.

<sup>419</sup> Vgl. Classen (2015): Art. 114 Rn. 106 ff.

In verschiedenen Publikationen wird als alternative Kompetenzgrundlage die Kompetenzänderungsklausel des Art. 352 AEUV für die Einrichtung eines europäischen Einlagensicherungssystems benannt.<sup>420</sup> Das notwendige einstimmige Votum im Rat dürfte allerdings vor dem Hintergrund der politischen Vorbehalte, allen voran Deutschlands, kaum erreicht werden.<sup>421</sup>

## **6.2 Nationale Eingriffsrechte in Kunde-Bank-Vertragsverhältnis**

Problematisch aus Sicht des DSGVO sind die weitreichenden Eingriffsrechte der Mitgliedstaaten in die Vertragsverhältnisse zwischen Kreditinstitut und Endkunden.<sup>422</sup> Sind beispielsweise viele private Anleger in finanzieller Bedrängnis und es gelingt ihnen, ausreichend Druck auf die Politik aufzubauen, so kann diese sich gezwungen fühlen, mit politischen Entscheidungen die Interessen dieser privaten Anleger gegenüber den Interessen der Kreditinstitute besser zu stellen. Eine derartige Vorgehensweise kann die Destabilisierung eines besonders betroffenen Kreditinstituts bzw. im Extremfall die eines gesamten Bankensektors eines Mitgliedstaates auslösen. Kommt es dann zu einem Entschädigungsfall, so müssten die Anleger anderer Mitgliedstaaten für die politischen Entscheidungen mit haften.

Ein Beispiel für eine derartige Problematik sind die Immobilienkredite in Griechenland. Auf der einen Seite hat Premierminister Alexis Tsipras den Europartnern schnelle Reformen zugesagt, auf der anderen Seite ist er auch wegen der Zusage wiedergewählt worden, dass diese Reformen nicht zu harte Einschnitte nach sich ziehen. Laut der griechischen Zentralbank werden allerdings 35,6 Prozent aller Hypotheken in Griechenland als notleidend eingestuft, was bedeutet, dass mehr als 300.000 Kreditnehmer mit ihren Zahlungen im Rückstand sind.<sup>423</sup> Der Kern der politischen Diskussion ist der Schutz vor Zwangsvollstreckung von Häusern bis zu einem Wert von 250.000 Euro, die selbst bewohnt werden und bei denen die Familien nur über ein niedriges oder mittleres Einkommen verfügen. Die Reformen gehen in die Richtung, diese Grenze herabzusetzen. Die Gläubiger

---

<sup>420</sup> Vgl. Baran, (2016): 8 ff.

<sup>421</sup> Vgl. Reuters (2016): 1 f.

<sup>422</sup> Vgl. BVR/ DSGVO (2016): 4.

<sup>423</sup> Vgl. Christides, Giorgos (2015): 1 ff.



fordern eine Grenze von 80.000 Euro, die griechische Regierung strebt eine Grenze von 200.000 Euro an.<sup>424</sup> Die Kreditinstitute, die mit einer Zwangsvollstreckung versuchen, wenigstens einen Teil ihrer Investitionen zurückzuerhalten, müssen bei höheren Schutzzgrenzen mehr Kredite abschreiben bzw. höhere Rückstellungen bilden. Die Folge ist eine zunehmend schwerere Refinanzierung, die sich in höheren Zinsen für neu auszugebende Kredite niederschlägt. Dies belastet sowohl die betreffenden Kreditinstitute, als auch die auf Kredite angewiesene Wirtschaft des Mitgliedstaates. Kommt es in der Konsequenz zu einem Schadensfall, müssten über das EDIS u.a. auch die Sparkassen in Deutschland haften.

Um einem solchen Schaden vorzubeugen, existiert in der Bankenunion neben EDIS noch der SSM. Durch dessen Aufsicht soll sichergestellt werden, dass zeitnahe Risikovorsorge- und Abschreibungspraktiken<sup>425</sup> etabliert werden, wie mit solchen notleidenden Krediten<sup>426</sup> umzugehen ist. Dem Staat ist in einer sozialen Marktwirtschaft, wie sie in Griechenland besteht, nicht daran gelegen, einen Marktakteur gegen den anderen auszuspielen, sondern den freien Markt durch einen sozialen Ausgleich zu gestalten. Dieses Korrektiv betrifft u.a. den Schutz sozial Schwacher. Wenn demnach nicht nur der einzelne Mitgliedstaat der Überzeugung einer sozialen Marktwirtschaft folgt, sondern, wie im AEUV<sup>427</sup> festgelegt, alle Mitgliedstaaten der EU, so müsste eine derartige politische Entscheidung auf Verständnis stoßen. Eine breite europäische Diskussion über die Höhe des von dem Prinzip einer sozialen Marktwirtschaft gedeckten Schutzniveaus steht allerdings noch aus.

### **6.3 EDIS ohne Fortschritt bei politischer Union**

Der DSGV bemängelt in seinem Positionspapier, dass die Vergemeinschaftung der Einlagensicherung in erheblichem Gegensatz zu der Bereitschaft der Mitgliedstaaten der Eurozone stehe, Fortschritte hin zu einer politischen Union in

---

<sup>424</sup> Vgl. Christides, Giorgos (2015): 1 ff.

<sup>425</sup> Vgl. Europäische Zentralbank (2017): 125-127.

<sup>426</sup> Vgl. Non-performing Loans (NLP).

<sup>427</sup> Vgl. Art. 3, Abs. 3 AEUV.

Angriff zu nehmen. Auch sei EDIS kein geeignetes Mittel, um dieses Ziel zu erreichen.<sup>428</sup>

2012 wurde von der Europäischen Kommission in einer Mitteilung ein „Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion“<sup>429</sup> vorgestellt. Darin wird ein Fahrplan festgelegt, um eine „vertiefte und echte WWU“ zu erreichen. Das Ziel besteht in einer „vollumfänglichen Banken-, Wirtschafts-, Fiskal- und politischen Union“<sup>430</sup>, die in fünf Jahren, also bis 2017, erreicht werden sollte. Dabei werden die Teilunionen als Schritte hin zu einer politischen Union verstanden.<sup>431</sup> So ist die Bankenunion mit ihren bereits etablierten zwei Säulen und der geplanten dritten Säule eines EDIS eine Teilstrecke. Der logische nächste Schritt bestünde in einer Fiskalunion, einer Fiskalkapazität<sup>432</sup>, die es der Union erlauben würde, einen eigenen Haushalt aufzustellen und EU-Steuern<sup>433</sup> zu erheben.<sup>434</sup> Auf dieser Grundlage wurde 2015 der Bericht der fünf Präsidenten<sup>435</sup> veröffentlicht. Auch darin wird das Ziel einer Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion gefordert und ein detaillierter Fahrplan entworfen.<sup>436</sup> Die Finanzunion ist in diesem Stufenplan gegliedert in die Vollendung der Bankenunion, den Startschuss für die Kapitalmarktunion und die Stärkung des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB) und sollte bis zum 30. Juni 2017 abgeschlossen sein. Laut diesem Plan ist die Vollendung der Bankenunion überfällig und erklärt eventuell auch, warum die Kommission so zeitnah nach der Richtlinie 2014/49/EU den Verordnungsvorschlag zu EDIS vorantreibt.

Die politische Union soll nach diesem Plan in vier Schritten vollendet werden:

- Wirtschaftsunion: Der Binnenmarkt ist in zentralen Bereichen wie dem Kapital-, Digital- und Energiemarkt nicht vollendet.<sup>437</sup> Die EU-

---

<sup>428</sup> Vgl. BVR/ DSGVO (2016): 4.

<sup>429</sup> Europäische Kommission (2012): 1 ff.

<sup>430</sup> Vgl. Europäische Kommission (2012): 4.

<sup>431</sup> Die einzelnen Schritte und ob diese kurz-, mittel- oder langfristig abzuarbeiten sind vgl. Europäische Kommission (2012): 13-40.

<sup>432</sup> Der Plan der Einrichtung einer Fiskalkapazität ist in der Eurozone umstritten; vgl. Höltzsch, René (2017): 1 ff.

<sup>433</sup> Vgl. Dürrschmidt (2010): 2087.

<sup>434</sup> Eine Ausnahme besteht in der Besteuerung der Einkommen von EU-Bediensteten; vgl. AEUV: Protokoll (Nr. 7) über die Vorrechte und Befreiungen der europäischen Union, Art. 13.

<sup>435</sup> Vgl. Juncker/ Tusk/ Dijsselbloem/ Draghi/ Schulz (2015): 16.

<sup>436</sup> Vgl. Juncker/ Tusk/ Dijsselbloem/ Draghi/ Schulz (2015): 22-23.

<sup>437</sup> Vgl. Juncker/ Tusk/ Dijsselbloem/ Draghi/ Schulz (2015): 8.

Kommission hat den Auftrag, diese Potenziale zu nutzen und so die Verwirklichung des Binnenmarktes zu fördern.<sup>438</sup> Der Bericht befürwortet, dass „jeder Euro-Mitgliedstaat eine nationale Stelle einrichtet, die seine Leistungen und seine Strategie in Sachen Wettbewerb beobachtet“<sup>439</sup>. Diese unabhängige Stelle soll zu einer homogenen Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit aller Mitgliedstaaten führen und so die nationale Akzeptanz steigern.

- Finanzunion: Kern ist die Vollendung der Bankenunion mit der noch fehlenden dritten Säule eines EDIS. Probleme, wie die von den Kreditinstituten auf die EU übertragenen Risiken werden benannt, Lösungen werden aber außer dem Hinweis, dass Gebühren risikobasiert sein sollen, nicht gegeben.<sup>440</sup>
- Fiskalunion: Ziel ist es, eine „Funktion zur fiskalischen Stabilisierung“<sup>441</sup> für die Eurozone zu schaffen. Eine Maßnahme dabei ist die Einrichtung eines beratenden europäischen Fiskalausschusses, der die nationalen Räte für Finanzpolitik<sup>442</sup> koordiniert und so für eine nachhaltige Haushaltspolitik<sup>443</sup> sorgt.<sup>444</sup>
- Politische Union: Sie soll durch wahre politische Rechenschaftspflicht zu mehr Legitimität und einer Stärkung der Institutionen beitragen.<sup>445</sup> Damit ist sie Ziel und Grundlage der anderen Unionen in gleichem Maße.

---

<sup>438</sup> Vgl. Art. 26 AEUV.

<sup>439</sup> Vgl. Juncker/ Tusk/ Dijsselbloem/ Draghi/ Schulz (2015): 9.

<sup>440</sup> Juncker/ Tusk/ Dijsselbloem/ Draghi/ Schulz (2015): 13.

<sup>441</sup> Juncker/ Tusk/ Dijsselbloem/ Draghi/ Schulz (2015): 16.

<sup>442</sup> Vgl. Art. 4 des Vorschlags der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtsstaatliche Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, KOM (2011) 821 endgültig.

<sup>443</sup> Dies soll erreicht werden, indem die Räte für Finanzpolitik beurteilen, ob und inwieweit die nationalen Haushaltsvorschriften eingehalten werden; vgl. Europäische Kommission (2015): 8.

<sup>444</sup> Vgl. Juncker/ Tusk/ Dijsselbloem/ Draghi/ Schulz (2015): 16.

<sup>445</sup> Juncker/ Tusk/ Dijsselbloem/ Draghi/ Schulz (2015): 5.

Ogleich der Erhalt der hierfür nötigen demokratischen Legitimation<sup>446</sup> viele Fragen aufwirft,<sup>447</sup> kann festgestellt werden, dass EDIS als Element der Bankenunion und diese wiederum als Bestandteil der Finanzunion zur Erreichung einer politischen Union beiträgt. EDIS<sup>448</sup> schafft dabei ein Bewusstsein für die Schwierigkeiten auch über nationalen Grenzen hinaus.

## **7 Ökonomische Bewertung von EDIS**

### **7.1 Bankenunion darf keine Transferunion sein**

Unter Punkt zwei des DSGVO-Papiers wird aufgeführt, dass die Unterschiede bei Performance und Stabilität der Bankensysteme im Euroraum nicht erst seit der Finanzkrise bestehen. Aufgrund dieser Unterschiedlichkeit bei den Ausgangsbedingungen wäre EDIS als eine Transferunion zwischen den Einlagensicherungssystemen bzw. den Kreditinstituten angelegt.<sup>449</sup> Leistungsfähige und stabile Sicherungssysteme müssten so für instabile Systeme haften, ohne die Möglichkeit zu haben, auf die Fremdrisiken Einfluss auszuüben.<sup>450</sup> Die Bankensysteme sind von den Kennzahlen ihrer jeweiligen Mitgliedstaaten in nicht unwesentlichem Maße abhängig. Dass diese stark unterschiedlich<sup>451</sup> sind, ist unstrittig, sind sie doch der Grund der europäischen Kohäsionspolitik. Diese Unterschiedlichkeit setzt sich allerdings auch in den Bankbilanzen fort. So haben die Länder, die von den Auswirkungen der Finanzkrise besonders hart getroffen wurden, auch die meisten notleidenden Kredite in ihrem Portfolio. In Zypern und Griechenland sind dies mehr als 45 Prozent aller Kredite, in Portugal noch 20 Prozent. Zwar ist die absolute Summe solcher Kredite in Deutschland rund fünfmal

---

<sup>446</sup> Diese demokratische Legitimation zu erreichen ist in den Mitgliedsländern höchst unterschiedlich. So wollte Helmut Kohl bei den Verhandlungen der EG 1990 keine Währungsunion ohne eine Politische Union. Diese Forderung konnte aber insbesondere wegen Frankreich und dem Vereinigten Königreich nicht aufrechterhalten werden. Die Politische Union und die Währungsunion wurden daher noch im gleichen Jahr auf einem Sondergipfel entkoppelt; vgl. Winkler (2010): 1 ff.

<sup>447</sup> Vgl. Lissabon-Urteil BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.06.2009, Rn. 279 ff.

<sup>448</sup> EDIS wird in diesem Kontext nur auf seine Wertigkeit als Teil der politischen Union analysiert und nicht nach der Funktionsfähigkeit und Praktikabilität für einzelne Marktteilnehmer.

<sup>449</sup> Vgl. BVR/ DSGVO (2016): 3.

<sup>450</sup> Vgl. BVR/ DSGVO (2016): 3.

<sup>451</sup> Vgl. Eurostat – Statistics Explained (2017): 1 ff.

so hoch, in Relation zu den anderen Krediten beträgt das Verhältnis von NPLs zu den anderen Krediten in Deutschland aber nur ca. 5 Prozent.<sup>452</sup> Innerhalb Deutschlands stehen die Sparkassen mit einer NPL-Rate von gerade einmal 1,62 Prozent<sup>453</sup> besonders gut da.

Die schlechten Verhältnisse von nahezu eins zu eins bei den NPLs der Krisenländer sei besorgniserregend, so Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble.<sup>454</sup> Allerdings scheitert eine Konsolidierung der Bankportfolios meist daran, dass es keinen Markt für diese Art von Forderungen gegenüber Dritten<sup>455</sup> gibt und weil teure und lange Gerichtsverfahren gefürchtet werden.<sup>456</sup> Die Hoffnung ist, dass ein Zusammenlegen der Risiken zu einer nivellierten Gesamtrisikobewertung führt. Ein ähnlicher Gedanke liegt dem Konzept der seit langem diskutierten Eurobonds<sup>457</sup> zu Grunde. Hierbei handelt es sich um von EU-Staaten gemeinsam am Kapitalmarkt aufgenommenes Kapital, für das dann gesamtschuldnerisch gehaftet wird. Einerseits besteht die Hoffnung, dass sich ein Rating dieser ESB am besten der teilnehmenden Länder orientiert. Andererseits muss mit der Gefahr gerechnet werden, dass die Risikogewichtung sich am schwächsten Glied der Kette orientiert und entsprechend negativ ausfällt. Ein ESB wird daher u.a. vom Bundesfinanzministerium abgelehnt.<sup>458</sup> Eine Möglichkeit, die Unterschiedlichkeit der Mitgliedsländer zu akzeptieren, ist es, über die Forcierung der Umsetzung der Einlagensicherungsrichtlinie (DGSD) Richtlinie 2014/49/EU die nationalen Sicherungssysteme zu harmonisieren. Laut dieser im April 2014 in Kraft getretenen Richtlinie müssen, wie bereits dargestellt, in allen Mitgliedstaaten bis 2024, bestimmte Schwellenwerte der gedeckten Einlagen erreicht werden.<sup>459</sup> Auch die Kreditvergabe zwischen einzelnen Sicherungssystemen ist möglich.<sup>460</sup> Die Finanzierung soll ausdrücklich mit Beiträgen erfolgen, die risikoabhängig und im Voraus zu entrichten sind.<sup>461</sup> Um das Risiko möglichst niedrig zu halten, ist es im

---

<sup>452</sup> Vgl. Aiyar, Shekhar (2015): 8.

<sup>453</sup> Vgl. Mussler / Sachse (2016): 1-2.

<sup>454</sup> Vgl. Valetta (2017): 1-2

<sup>455</sup> Die Idee einer Bad Bank wurde von den meisten Mitgliedstaaten verworfen.

<sup>456</sup> Vgl. Valetta, Andre (2017): 1-2.

<sup>457</sup> Sogenannte European Safe Bonds (ESB).

<sup>458</sup> Vgl. Schuknecht, Ludger/ Holle, Levin (2017): 1 ff.

<sup>459</sup> Vgl. Art. 10 Abs. 6 Einlagensicherungsrichtlinie 2014.

<sup>460</sup> Vgl. Art. 10 Abs. 2 UAbs. 1 Einlagensicherungsrichtlinie 2014.

<sup>461</sup> Vgl. Art. 10 Abs. 1 UAbs. 2 Einlagensicherungsrichtlinie 2014.

Zuge dieser Richtlinie möglich, präventive Maßnahmen zu verfolgen, um einen Zahlungsausfall zu vermeiden.<sup>462</sup> Auf dieser Grundlage besteht eine Verknüpfung mit dem SRM.

Die Risikobewertung von Beiträgen, wie sie die Richtlinie 2014/49/EU enthält, gibt es beim EDIS nicht. Der Fokus der Bankenunion und EDIS als Teil davon zielt darauf ab, das Risiko, dass es zu einem Entschädigungsfall kommt, durch die Mechanismen des SSM zu begrenzen. Tritt dennoch ein solcher Fall ein, stehen mit dem SRM Regelungen bereit, Institute geregelt abzuwickeln. EDIS als dritte Säule wäre für die Entschädigung der Anleger zuständig. Ziel ist die Vermeidung der oben benannten Probleme<sup>463</sup> und damit eine Entkopplung von Bankbilanzen und Staatsfinanzen.<sup>464</sup>

Durch die Bankenunion wird ein Werkzeugkoffer bereitgestellt, der sicherstellen soll, dass die Rettung mit Mitteln aus öffentlichen Haushalten nicht nötig wird. Eine Absicherung auf nationaler Ebene, wie sie die Richtlinie 2014/49/EU vorschlägt, kann diese Entkopplung nicht in vollem Umfang leisten. Kommen beispielsweise mehrere der Landesbanken, wie die Landesbank Baden-Württemberg (LBBW) mit einer Bilanzsumme von 243,6 Mrd. Euro<sup>465</sup> und die Bayerische Landesbank (BayernLB) mit einer Bilanzsumme von 212,2 Mrd. Euro<sup>466</sup>, die beide in der Institutssicherung des DSGV verankert sind, in Schieflage, so wären die Grenzen des Sicherungssystems erreicht. Demgegenüber betrüge das Volumen des EDIS ab 2024 rund 43 Mrd. Euro.<sup>467</sup>

Vor diesem Hintergrund kann nicht von einer Transferunion gesprochen werden, auch wenn im Schadensfall über EDIS alle angeschlossenen Institute haften würden. Die Kontrolle von Risiken ist nicht den einzelnen Sicherungssystemen und deren Verbänden wie dem DSGV möglich, wird aber von zentraler Stelle nach den Maßgaben des SSM durchgeführt.

---

<sup>462</sup> Vgl. Art. 11 Abs. 3 bis 5 Einlagensicherungsrichtlinie 2014.

<sup>463</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (2013): 16.

<sup>464</sup> Vgl. Europäische Zentralbank (2012): 61.

<sup>465</sup> Vgl. Landesbank Baden-Württemberg (2017): 2 ff.

<sup>466</sup> Vgl. BayernLB (2017): 104.

<sup>467</sup> Vgl. Reuters (2015): 1 ff.

## 7.2 Mangelnde Beachtung von Geschäftsmodellen und Risikoprofilen

Auf Seite fünf des Positionspapiers des DSGVO wird bemängelt, dass durch EDIS die unterschiedlichen Geschäftsmodelle und Risikoprofile unzureichend beachtet werden. So würde durch den Verordnungsvorschlag auch das Prinzip der Subsidiarität verletzt.<sup>468</sup>

Das Subsidiaritätsprinzip stellt fest, dass gesellschaftlich-staatliche Maßnahmen zur Problemlösung immer auf der kleinsten organisatorischen Ebene erfolgen sollen, die zur Lösung des Problems noch in der Lage ist. Die jeweils nächstgrößere Ebene oder Einheit soll nur dann kontrollierend, helfend oder regulierend eingreifen, wenn diese Prämisse nicht mehr gegeben ist. Auch der Deutsche Bundestag stellt die Einhaltung der Subsidiarität bei dem EDIS-Verordnungsvorschlag in Frage und weist darauf hin, dass die Ziele auch durch die Umsetzung der Richtlinie 2014/49/EU auf nationaler Ebene erreicht werden können.<sup>469</sup> Der Subsidiaritätsgrundsatz nach Art. 5 Abs. 3 EUV ist zwar auch vor dem Hintergrund der Rechtsangleichungskompetenz von Art. 114 Abs. 1 AEUV gegeben<sup>470</sup>, ist aber i. d. R. dann erfüllt, wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen nach Art. 114 Abs. 1 AEUV vorliegen.<sup>471</sup> Die relevante Frage nach dem Subsidiaritätsprinzip, also welche Ebene geeignet ist, den Binnenmarkt zu verwirklichen, muss bereits in der Abwägung der Erforderlichkeit der Rechtsangleichung nach Art. 114 Abs. 1 AEUV beantwortet werden.<sup>472</sup>

Unabhängig von der Frage nach der Subsidiarität muss festgestellt werden, dass die Sparkassen ein anderes Geschäftsmodell verfolgen und deshalb auch ein anderes Risikoprofil aufweisen. Dies liegt im Wesentlichen an ihrem öffentlichen Auftrag. So streben die öffentlich-rechtlichen Sparkassen nicht wie die privaten Kreditinstitute nach Gewinnmaximierung oder wie die genossenschaftlichen Institute nach einer wirtschaftlichen Förderung der Mitglieder, sondern folgen einer Gemeinwohlorientierung.<sup>473</sup> Der öffentliche Auftrag verpflichtet die Sparkassen unter anderem dazu, alle Bevölkerungskreise, die Wirtschaft, insbesondere den

---

<sup>468</sup> Vgl. BVR/ DSGVO (2016): 6.

<sup>469</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2016): Drucksache 18/7644: 2.

<sup>470</sup> Vgl. Tietje (2017): Art. 114 AEUV Rn. 58.

<sup>471</sup> Vgl. Tietje (2017): Art. 114 AEUV Rn. 59.

<sup>472</sup> Vgl. Classen (2015): Art. 114 Rn. 106 ff.

<sup>473</sup> Vgl. Brämer, Patrick/ Gischer, Horst/ Richter, Toni (2010): 321.

Mittelstand, und die öffentliche Hand mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen zu versorgen.<sup>474</sup> Die Sparkassen sind daher in erster Linie die Hausbanken der KMUs<sup>475</sup> und in wesentlich geringerem Maße als der Durchschnitt der Privatbanken Risikospekulanten.<sup>476</sup> Ferner soll durch eine realwirtschaftliche Geschäftspolitik die Stabilität des Finanzsystems unterstützt werden. Die Landesbanken geben dabei Liquiditätskredite aus und fungieren als Refinanzierungsstelle.<sup>477</sup> Die Sparkassen haben die Finanzkrise aufgrund ihrer nicht primär verfolgten Gewinnmaximierung und ihrer regionalen Ausrichtung ohne gravierende Gefahren überstanden. Diese Andersartigkeit bei ihrem Geschäftsmodell und Risikoprofil spiegelt auch die Liste der von der EZB beaufsichtigten Institute wider. So wurde im Verlauf der Arbeit festgestellt, dass der Anteil der von der EZB beaufsichtigten Sparkassen weit unterdurchschnittlich ausfällt.<sup>478</sup>

Die Sparkassen wirkten in der Krise stabilisierend, die Sicherungssysteme haben bisher noch nie versagt und die Auswirkungen der Finanzkrise auf die DSGV-Mitgliedsinstitute waren nicht so schwerwiegend wie bei anderen Kreditinstituten. Der Verordnungsvorschlag bindet allerdings keine der genannten Aspekte der Institutssicherung ein. Eine Möglichkeit, die Vor- und Nachteile der Institutssicherung zu evaluieren und Best-Practices in einen neuen Vorschlag eines EDIS zu implementieren, ist das Weiterverfolgen der Richtlinie 2014/49/EU, die beispielsweise eine Differenzierung über die Risikobestimmung<sup>479</sup> enthält.

### **7.3 Unverhältnismäßige Belastung der Sparkassen**

Im zweitletzten Punkt des Papiers wird das laut DSGV mangelnde Verständnis der EU-Kommission hinsichtlich der Wirkungsweise der Institutssicherung angesprochen. EDIS ist für die Mitglieder des DSGV eine Doppelbelastung, sollten sie bei einer potenziellen Einführung von EDIS ihre aktuellen Strukturen beibehalten. Es wird vermutet, dass die Sparkassen dann doppelt bezahlen müssten

---

<sup>474</sup> Vgl. § 6, Abs. 1 Sparkassengesetz (SpG).

<sup>475</sup> Vgl. Hartmann-Wendels/ Pfingsten/ Weber (2010): 133 ff.

<sup>476</sup> Vgl. Brämer, Patrick/ Gischer, Horst/ Richter, Toni (2010): 323.

<sup>477</sup> Vgl. Brämer/ Gischer/ Richter (2010a): 328.

<sup>478</sup> Vgl. European Central Bank (2017): 1 f.

<sup>479</sup> Vgl. Art. 10 Abs. 1 UAbs. 2 Einlagensicherungsrichtlinie 2014.



und wegen der vorgeschalteten Institutssicherung keinen Nutzen aus EDIS hätten.<sup>480</sup>

Wie bereits aufgezeigt, ist das Zielvolumen von EDIS mit 43 Mrd. Euro um ein Vielfaches höher als das der Institutssicherung und kann daher auch weit größere Schocks abfedern.<sup>481</sup> Die Diagnose, keinen Nutzen von EDIS zu haben, trifft demnach nur so lange zu, wie die Institutssicherung potenziellen Verwerfungen gewachsen ist. Wäre sie es nicht mehr, würde EDIS im Falle eines worst case greifen und Entschädigungen leisten. Dass durch eine doppelte Absicherung der Einlagen von DSGV-Kunden durch die freiwillige Institutssicherung und EDIS auch doppelte Kosten entstehen, ist folgerichtig, obgleich EDIS diese Doppelstruktur nicht vorsieht.

Die Vorbehalte des DSGV, im Zuge eines EDIS doppelt belastet zu werden, lassen sich nur schwer prüfen, da der Verordnungsvorschlag zu EDIS, COM(2015) 586 final von Anfang 2016 in Art. 41j, Abs. 1 nur allgemeine zu leistende Zahlungen angibt, ohne nochmals explizit auf die Institutssicherung einzugehen.<sup>482</sup> Ausnahmen sind nach Art. 41j, Abs. 2 nur in Notlagen der Mitgliedstaaten und zeitlich begrenzt möglich.<sup>483</sup> Es muss daher davon ausgegangen werden, dass diese Zahlungen auch für die Sparkassen verpflichtend wären und damit zu den DSGV-Beiträgen zusätzlich anfallen würden. Dem steht die Aussage des Präsidenten der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, entgegen, dass EDIS für den Bankensektor kostenneutral sein solle. „Sparkassen, Volksbanken und Raiffeisenbanken werden keine höheren Beitragskosten leisten müssen, da die Beiträge zum EDIS von den Beiträgen zur nationalen Einlagensicherung (Anmerkung des Verfassers: und damit auch der Institutssicherung) abgesetzt werden können“<sup>484</sup>. Diese Aussage wird aber vom DSGV nicht als verbindlich betrachtet.<sup>485</sup> So könnte die benannte Anrechenbarkeit des nationalen Schutzes auch bedeuten, dass es den Instituten des DSGV freisteht, ihren Schutz um das Schutzniveau von EDIS herunterzufahren und mit geringeren Aufwendungen die

---

<sup>480</sup> Vgl. BVR/ DSGV (2016): 6.

<sup>481</sup> Vgl. Reuters (2015): 1 ff.

<sup>482</sup> Vgl. Art. 41j, Abs. 1 Verordnungsvorschlag COM (2015) 586 final.

<sup>483</sup> Vgl. Art. 41j, Abs. 2 Verordnungsvorschlag COM (2015) 586 final.

<sup>484</sup> Vgl. Ziedler (2015): 1-3.

<sup>485</sup> BVR/ DSGV (2016): 6.

Dinge abzusichern, die nicht von EDIS umfasst sind. Bei einem solchen Konstrukt würden eventuell Probleme mit dem Grundsatz der Maximalharmonisierung auftreten.<sup>486</sup>

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass mit einer hohen Wahrscheinlichkeit zusätzliche Belastungen auf die Sparkassen zukommen werden, sollten sich diese dafür entscheiden, ihr bisheriges Sicherungssystem parallel beizubehalten. Die genaue Höhe dieser Belastungen ist allerdings ungewiss.

#### **7.4 Wirtschaftliche Fehlanreize und schwindendes Vertrauen**

Die beiden wirtschaftspsychologischen Argumente des DSGV werden in diesem Kapitel aufgrund ihrer thematischen Nähe zusammenfassend betrachtet. Es handelt sich dabei um den Punkt der gravierenden Fehlanreize für das Verhalten von Kreditinstituten und Regierungen aufgrund von EDIS und die damit einhergehenden höheren systemischen Risiken und einer der Folgen davon, das schwindende Vertrauen der Bürger in ihre Einlagen.<sup>487</sup>

Wie und mit wem Kreditinstitute Geschäfte machen, ist sowohl von der inneren Hauspolitik, als auch von ihrem Umfeld abhängig. Ist ein Risiko zu hoch, wird es nicht eingegangen. Befürchtet man zu große gesellschaftliche Sanktionen, wenn bestimmte Geschäfte öffentlich bzw. wenn bestimmte Geschäftspartner bekannt werden, wird auf das Geschäft verzichtet.<sup>488</sup> Einer der zentralen Punkte bei der Einschätzung des Risikos ist die Prüfung, welche Versicherungen verfügbar sind, um das Risiko zu mindern. Unterschiedliche Maßnahmen der Risikodiversifizierung, wie beispielsweise Leerverkäufe stehen zur Verfügung. Da diese aber immer mit Kosten belegt sind, gilt der Grundsatz: ein höheres Risiko verspricht einen höheren Gewinn, weil die Kosten für eventuelle Versicherungen nicht anfallen, es muss dann aber auch mit einem höheren Verlust gerechnet

---

<sup>486</sup> Im Gegensatz zur Minimalharmonisierung, bei der Regelungen über dieses Minimum hinaus zulässig sind, ist bei der Maximalharmonisierung ein weitergehendes Schutzniveau nicht zulässig.

<sup>487</sup> Vgl. BVR/ DSGV (2016): 5-7.

<sup>488</sup> Die Schwelle, ab der einstweilen auf eine in Aussicht stehende Rendite verzichtet wird, liegt oft sehr hoch. So bot die Deutsche Bank bis 2012 den Fonds db Kompass Life 3 an, bei dem der vorzeitige Tod von 500 Referenzpersonen dem Fondsanleger Rendite einbrachte; vgl. Frühauf/ Krohn (2012): 1-3.

werden. Folgerichtig gilt es einen Kompromiss aus Risikominimierung und Renditenmaximierung zu finden. Auch Versicherungen, die im Schadensfalls die Einlagen der Kunden ersetzen wirken risikomindernd. Die gesetzlichen und die davon befreiten Institutssicherungssysteme wirken dementsprechend. Die Risiken werden von der nationalen bzw. Institutsebene auf eine europäische Ebene verlagert. Risiken sind besser abgesichert und erscheinen auch weiter weg. Es entsteht ein sogenanntes Moral Hazard<sup>489</sup>, in dem aufgrund der benannten Fehlanreize leichtsinnig gehandelt wird und sich deshalb das Risiko verstärkt. Aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzungen verstärkt sich das ohnehin schon erhöhte Risiko bei den Privatbanken tendenziell noch weiter, während bei den Sparkassen, aufgrund ihres öffentlichen Auftrags, nicht davon auszugehen ist. Moral Hazard<sup>490</sup> wird in der Geschichte als Ursache und Erklärungsansatz für viele Krisen herangezogen.<sup>491</sup> Ein derartiges Anreizsystem schafft ein Umfeld, das der Anlagestruktur der Privatbanken mehr nützt als den Sparkassen, obwohl bei potenziellen Entschädigungen beide in gleichem Maße haften müssen. Um dieser Asymmetrie entgegen zu wirken, ist eine stringente Aufsichtskultur über den SSM unverzichtbar.<sup>492</sup>

Durch dieses Mehr an Sicherheit erhoffen sich alle Marktteilnehmer mehr Vertrauen und in der Folge eine größere Stabilität des Finanzmarktes. Kernpunkt ist dabei das Vertrauen der Kunden in ihre Einlagen und damit in das Kreditinstitut als Sicherungsdienstleister. Der DSGVO fordert dabei, die „Debatte über zentralisierte EU-Einlagensicherung ad acta legen“<sup>493</sup>. So gaben in einer repräsentativen Umfrage, im Auftrag des DSGVO, im September 2017 rund 35 Prozent der Bundesbürger an, dass sie ihre Spareinlagen als ganz sicher ansehen. Dieser gute Wert wird vom DSGVO darauf zurückgeführt, dass bis Oktober 2017<sup>494</sup>

---

<sup>489</sup> Vgl. Verordnungsvorschlag COM (2015) 586 final: 3.

<sup>490</sup> Jens Boysen-Hogrefe kommt in seiner Studie im Gegensatz zu der vorherrschenden Meinung zu dem Schluss, dass die Anreizproblematik meist überschätzt wird; vgl. Boysen-Hogrefe (2011): 1-10.

<sup>491</sup> Vgl. Beispielsweise die Asienkrise, eine Wirtschafts-, Währungs- und Finanzkrise von 1997/1998 in Ostasien; vgl. Dieter (1999): 95.

<sup>492</sup> Vgl. Kropp (2016): 155-156.

<sup>493</sup> Finanzgruppe Deutscher Sparkassen- und Giroverband (2017): 1-3.

<sup>494</sup> Vgl. Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Vollendung der Bankenunion COM (2017) 592 final vom 11.10.2017, [zitiert als Mitteilung zur Bankenunion COM (2017) 592 final].

das Thema EDIS in der öffentlichen Wahrnehmung kaum mehr eine Rolle spielte und sich diese Angabe von 27 Prozent im Jahre 2015, direkt nach der Veröffentlichung des Verordnungsvorschlags<sup>495</sup>, fast wieder auf dem Wert von 2014 befindet.<sup>496</sup> Die Zulässigkeit einer derartigen Interpretation, bleibt zu bewerten.

Ein anderer Indikator für ein mangelndes Vertrauen in die Finanzmärkte im Allgemeinen und die DSGVO-Mitgliedsinstitute im speziellen, könnte der Abzug von Einlagen sein, was sich in einer veränderten Bilanzsumme zeigen würde. Allerdings weist die DGSV im Finanzbericht 2014, also vor Aufkommen der EDIS-Diskussion, eine Bilanzsumme von 1.127,5 Mrd. Euro<sup>497</sup> und im Finanzbericht 2016, also im Zeitraum kontroverser Diskussionen über EDIS, eine Bilanzsumme von 1.173,1 Mrd. Euro<sup>498</sup> aus. Demnach konnten die Sparkassen ihre Bilanzsumme sogar noch etwas steigern, was unterstreicht, dass die Kunden in die DSGVO-Institute auch weiterhin Vertrauen haben und ihre Einlagen als sicher ansehen.<sup>499</sup> Obgleich das Vertrauen der Einleger in die DSGVO-Institute laut der aufgeführten Indizes auf einem stabilen Stand bleibt, steigt durch Fehlanreize von EDIS das Risikoverhalten mancher Akteure. Der europäische Aufsichtsmechanismus (SSM) wird daher dringend benötigt.

## **8 Zusammenführung der Bewertungen in einer Matrix**

In diesem Kapitel werden die unterschiedlichen rechtlichen und ökonomischen Bewertungen der beiden letzten Kapitel zusammengeführt. Auf Grundlage der Matrix des Positionskapitels werden diese dann in eine erweiterte Matrix eingetragen. Wie in der Bewertung der beiden letzten Kapitel gezeigt werden konnte, ist der wichtigste Punkt, die Tragfähigkeit des Art. 114 AEUV, nicht gegeben. So können vor allem die Argumente zur Finanzierung und

---

<sup>495</sup> Vgl. Verordnungsvorschlag COM (2015) 586 final.

<sup>496</sup> Vgl. Finanzgruppe Deutscher Sparkassen- und Giroverband (2017): 1-3.

<sup>497</sup> Vgl. Finanzgruppe Deutscher Sparkassen- und Giroverband (2015): 9.

<sup>498</sup> Vgl. Finanzgruppe Deutscher Sparkassen- und Giroverband (2017): 41.

<sup>499</sup> Eine direkte Korrelation zwischen der Höhe der Bilanzsumme und dem Vertrauen in das jeweilige Kreditinstitut ist wegen der vielen Variablen nicht zwingend und daher nur als Indiz zu verstehen.

Erforderlichkeit der EU-Kommission nicht überzeugen. Auch lässt sich die Ungleichbehandlung von Mitgliedstaaten der Eurozone plus Freiwillige gegenüber den anderen nicht auflösen und hat eher eine Verzerrung des Wettbewerbs, als eine Förderung des Binnenmarkts, als Folge.

Die Problematik der nationalen Eingriffsrecht in Kunde-Bank-Vertragsverhältnisse ist heikel. Fraglos gibt es in jüngster Vergangenheit Beispiele dafür, dass populäre politische Entscheidungen die Bankensysteme eines Mitgliedsstaates belastet haben. Allerdings geschah dies immer mit dem Impetus eine gesellschaftlich stark belastetet Schicht oder die Bevölkerung als Ganzes zu entlasten ohne gleichzeitig die Bankensysteme über ihre Belastungsgrenze zu beanspruchen und so neue Not auszulösen. Auch vor dem Hintergrund der in der Europäischen Union angestrebten sozialen Marktwirtschaft kann hier daher kein Argument gegen EDIS erkannt werden. Das hehre Ziel einer politischen Union ist noch fern und der Weg dorthin mit Fragen der Legitimation u.a. behaftet. Allerdings kann in der Bewertung erkannt werden, dass eine politische Union durchaus als Teil verschiedener Unionen gesehen werden kann. Die Einführung des Euro in einer Währungsunion ist ein gutes Beispiel, das die Menschen in der Europäischen Union einander nähergebracht hat. Solche Schritte sind wichtig auf dem Weg zu einer politischen Union.

Versicherungen sind immer auf die Einzahlung vieler angelegt, die den potenziellen Schaden weniger ausgleichen. Da es aber alle treffen könnte, lohnen sie sich für den Einzelnen. Die Bewertung hat gezeigt, dass Versicherungen nur dann funktioniert, wenn auch eine Aufsicht hierüber gegeben ist die im Extremfall eingreift. Der Vorbehalt gegenüber EDIS im Speziellen und der Bankenunion im Allgemeinen, dass es sich um eine Transferunion handle ist nicht gänzlich unbegründet. Durch die zentrale Aufsicht des SSM und die geregelte Abwicklung des SRM kann aber verneint werden, dass es sich bei EDIS um einen Teil einer Transferunion handelt. Die Sparkassen sind sehr gut durch die Krise gekommen. Ihr Geschäftsmodell und ihr Risikoprofil unterscheiden sich u.a. von dem der Privatbanken. Trotzdem gibt es, so die Bewertung, keine Bestrebungen diese Best-Practices in die EDIS-Verordnung zu implementieren, obwohl es mit der Fortführung der Richtlinie 2014/49/EU die Möglichkeit dazu geben würde.

Für die Sparkassen gibt es, sollte EDIS in dieser Ausformung kommen, nur zwei Möglichkeiten. Die Aufgabe der Institutssicherung oder, unter Mehrkosten, die parallele Nutzung beider Sicherungen. Die zweite Version könnte dann als praktikabel erscheinen, sollten doch noch risikobasierte Beiträge für EDIS in Betracht gezogen werden. Allerdings ist damit zu rechnen, dass dieses Konstrukt nicht kostenneutral zu haben sein wird, was ebenfalls eine Mehrbelastung der Sparkassen bestätigt. Durch die wirtschaftspsychologische Bewertung konnte dargestellt werden, dass eine erhöhte Sicherung der Einlagen zu Fehlanreizen und in der Konsequenz zu einem höheren Risiko führen kann, obgleich davor gewarnt werden muss, den Effekt eines Moral Hazard zu hoch zu bewerten. Die anderen beiden Säulen der Bankenunion der SSM und SRM dämpfen dieses Risiko allerdings deutlich ab. Zu der Haltung der Bevölkerung und des einzelnen Bankkunden zu EDIS ist zu sagen, dass es sich verhält wie bei allen Versicherungen: dass mit den eigenen Beiträgen andere entschädigt werden, sieht man ungern, solange man nicht selbst von einem Schadensfall betroffen ist. Befragungen haben daher nur eine begrenzte Aussagekraft. Da EDIS nicht isoliert von den restlichen Pfeilern der Bankenunion betrachtet werden kann, spricht dieser Punkt nicht gegen EDIS.

Matrix 2: Matrixbetrachtung der Positionen mit Bewertung

Cluster	Argumente	DSGV	Deutscher Bundestag/ Bundesregierung	EU
Rechtlich	Art. 114 AEUV	-	-	+
	Eingriffsrechte	-	-	+
	Politische Union	-	-	+
Ökonomisch	Transferunion	-	-	+
	Geschäftsmodelle/ Risikoprofile	-	-	+
	Unverhältnismäßige Belastung	-	-	+
	Fehlanreize/ schwind. Vertrauen	-	-	+

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Bewertung von EDIS fällt ambivalent aus. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass dies nicht das Ende bedeutet. Würde EDIS auf eine andere Rechtsgrundlage gestellt und würde man sich für die noch kontroversen Punkte Zeit nehmen, erschiene eine Einigung durchaus als möglich. Als Möglichkeit, einen Kompromiss auszuloten, der nicht aus dem kleinsten gemeinsamen Nenner besteht, sondern einen echten Gewinn bringen würde, könnte sich die Richtlinie 2014/49/EU erweisen. Diese läuft aktuell bereits, muss aber noch von einigen Ländern umgesetzt werden. Sie beinhaltet die Institutssicherung und risikobasierte Beiträge. Hier sollte die vorgesehene Laufzeit bis 2024 zu Ende gebracht, evaluiert und in EDIS eingebracht werden.

Die Kommission ist zu Nachbesserungen bereit, will die Bankenunion aber in der aktuellen Legislatur bis 2019 vollenden. Dies zeigt ihre Mitteilung zur Vollendung der Bankenunion vom 11. Oktober 2017<sup>500</sup>. Darin macht sie Veränderungsvorschläge beim Zeitplan und den Phasen.<sup>501</sup> Die wichtigsten Anpassungen sind, dass EDIS in der ersten Stufe, der Rückversicherung, nur noch Liquiditätshilfe bietet, aber keine Verluste mehr abdeckt.<sup>502</sup> In einer Notlage könnten daher betroffene Institute Kredite beantragen, die zurückgezahlt werden müssen. Dies soll nur dann möglich sein, wenn die nationalen Sicherungen aufgebraucht sind. Außerdem soll der Übergang zur Mitversicherung nun nicht nach einem festgelegten Zeitrahmen<sup>503</sup> wie bisher (3 Jahre) geschehen, sondern erst, wenn Risiken, die unter anderem durch NPLs bestehen, abgebaut sind.<sup>504</sup> In der Mitversicherung werden dann auch Verluste bis zu einem gewissen Prozentsatz getragen.<sup>505</sup> Dieser Prozentsatz soll ansteigen und wohl zu einer Vollversicherung werden, worüber die Mitteilung aber keine weiteren Informationen enthält.

---

<sup>500</sup> Vgl. Mitteilung zur Bankenunion COM (2017) 592 final.

<sup>501</sup> Vgl. Mitteilung zur Bankenunion COM (2017) 592 final: 10 ff.

<sup>502</sup> Vgl. Mitteilung zur Bankenunion COM (2017) 592 final: 11 ff.

<sup>503</sup> Vgl. Mitteilung zur Bankenunion COM (2017) 592 final: 11 ff.

<sup>504</sup> Wird durch eine AQR festgestellt.

<sup>505</sup> Vgl. Mitteilung zur Bankenunion COM (2017) 592 final: 12 ff.

## 9 Gesamtergebnis

Einlagensicherungssysteme haben einen hohen Stellenwert, sowohl für Kreditinstitute, als auch ihre Kunden. Sie vermitteln das Gefühl von Sicherheit, bilden Vertrauen und tragen damit zur Finanzmarktstabilität bei. Allerdings fällt die detaillierte Betrachtung der Argumente des DSGVO gegen EDIS durchwachsen aus. Nicht alle Erwartungen die in EDIS gesetzt und von der EU-Kommission proklamiert werden haben einer Überprüfung Stand gehalten. So steht die europäische Einlagensicherung auf ungenügenden rechtlichen Pfeilern und die Geschäftsmodelle und Risikoprofile der unterschiedlichen Kreditinstitute werden nicht ausreichend berücksichtigt, was zu einer unverhältnismäßigen Belastung von Instituten führt, die über Institutssicherung verfügen. Dem gegenüber steht, dass EDIS durchaus geeignet ist, das Ziel einer politischen Union voranzubringen und sich die Befürchtungen einer Transferunion und eines Moral Hazard mit schwindendem Vertrauen nicht erhärten ließen. Es muss daher darüber nachgedacht werden, ob Vorteile eventuell vorschnell zu einem hohen Preis akzeptiert werden sollen, ohne die Alternativen umfassend zu prüfen. Ein Indiz dafür könnte sein, dass die Zustimmung zu der Errichtung von SRM und SSM im Wesentlichen positiv aufgenommen wurde, bei EDIS zeigt sich aber eine breite Ablehnung.<sup>506</sup>

Sollte diese Ablehnung dazu führen, dass es final nicht zu EDIS kommt, so besteht der Status quo der europäischen Einlagensicherungsrichtlinie weiter. Diese Richtlinie wurde bis Ende 2017 erst von 15 Mitgliedsländern<sup>507</sup> in nationales Recht umgesetzt. Der Beitrag zur Finanzmarktstabilität dürfte demnach noch steigen. Auch beinhaltet sie risikobasierte Beiträge, ein Anreiz für Kreditinstitute, ihr Portfolio anzupassen. Die erste Hypothese kann daher als verifiziert angesehen werden.

Aufsicht und Sanktion müssen über den SRM und den SSM auf europäischer Ebene funktionieren, da sie in Anbetracht von globalen Krisen sonst zu zahnlosen Tigern werden. Die europäische Einlagensicherungsrichtlinie kann zumindest den Großteil der Funktionsfähigkeit der Bankenunion erhalten, vor allem, wenn sie in allen Mitgliedsstaaten umgesetzt ist. Die europäische Einlagensicherungsrichtlinie ist aus

---

<sup>506</sup> Vgl. Berger (2016): 144.

<sup>507</sup> FN?



diesem Grunde dazu geeignet, die Finanzmarktstabilität zu stärken. Eine Evaluation zum Ende ihrer Laufzeit 2024 kann dann Best-Practices erkennen und diese dann in einer Folgerichtlinie, eventuell in ein angepasstes EDIS, integrieren. These zwei, wonach nationale Einlagensicherungssysteme dazu in der Lage sind, ein ähnliches Schutzniveau wie EDIS zu erreichen, kann damit im Grundsatz auch verifiziert werden.

Die letzte These geht noch einen Schritt weiter und stellt die Behauptung auf, dass das harmonisierte Schutzniveau der unterschiedlichen nationalen Einlagensicherungssysteme größer sein kann, als die EDIS-Lösung. In der Arbeit konnte gezeigt werden, dass vor der Krise die Finanzmarktintegration als Mittel zur Erhöhung des Wohlstandes und in der Krise als „Kanal für Ansteckungsrisiken und systematische Risiken“<sup>508</sup> betrachtet wurde. Die Verflochtenheit der Finanzmärkte würde auch durch EDIS nicht gelockert. Die Gefahren bestünden weiter. Es wurde lediglich die Aufsicht erhöht, das Sanktionspotenzial verschärft und man will jetzt noch die Abwehr ausbauen. Was passiert aber, wenn eine Bedrohung *sui generis* kommt, die beispielsweise von der Aufsicht nicht erkannt wird. Es fehlen dann die Feuerschutztüren der nationalen Sicherungssysteme, die gerade wegen ihrer Unterschiedlichkeit, wie zum Beispiel eines öffentlichen Auftrags und eines nicht auf Gewinnmaximierung ausgelegten Geschäftszwecks anders reagieren. Vor dem Hintergrund der gemachten Ausführungen kann damit auch die letzte These als verifiziert betrachtet werden.

Einlagensicherungssysteme wie die europäische Einlagensicherheitsrichtlinie oder EDIS sind aus vielen Gründen wichtig, nicht zuletzt um die Haftung der öffentlichen Hand auszuschließen bzw. zu minimieren. Sie leisten damit einen großen Beitrag zur Finanzmarktstabilität in der Eurozone. Im konkreten Fall sollte allerdings, aus den in der Arbeit benannten Gründen, auf eine zeitnahe Einführung von EDIS verzichtet werden. Empfohlen wird die Weiterführung der europäischen Einlagensicherheitsrichtlinie bis 2024 mit anschließender Evaluation möglicher Best-Practices.

---

<sup>508</sup> Weidemann (2012): 1 ff.

## 10 Literatur- und Quellenverzeichnis

Abels, Gabriele (2016): Die Rolle des Bundestages in der deutschen Europapolitik aus politologischer Perspektive, in: Böttiger, Katrin/ Jopp, Mathias (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik: 114-129.

Achtelik, Olaf (2014): Bankenunion I: Aufsicht durch die EZB: Auswirkungen auf den genossenschaftlichen Bankensektor.

Aiyar, Shekhar et al. (2015): IMF Staff Discussion Note September 2015: A Strategy for Resolving Europe's Problems Loans.  
[www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1519.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1519.pdf)

Bankenverband (2017): Unser Selbstverständnis.  
<https://bankenverband.de/ueber-uns/unser-selbstverstaendnis/>  
[Dokument befindet sich auf der Anlagen CD]

BayernLB (2017): Geschäftsbericht 2016 – Konzernabschluss.  
[www.bayernlb.de/internet/media/de/ir/downloads\\_1/investor\\_relations\\_3/finanzberichte/2016\\_23/Konzernabschluss\\_2016\\_D.pdf](http://www.bayernlb.de/internet/media/de/ir/downloads_1/investor_relations_3/finanzberichte/2016_23/Konzernabschluss_2016_D.pdf)

Baran, Anne-Kathrin (2016): Europäische Einlagensicherung – Hat die EU die Rechtsetzungsbefugnis? (02/2016).  
[www.cep.eu/fileadmin/user\\_upload/cep.eu/Studien/cepInput\\_EDIS/cepInput\\_EDIS.pdf](http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Studien/cepInput_EDIS/cepInput_EDIS.pdf)

Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (2010): Basel III: Internationale Rahmenvereinbarung über Messung, Standards und Überwachung in Bezug auf das Liquiditätsrisiko.  
[www.bis.org/publ/bcbs188\\_de.pdf](http://www.bis.org/publ/bcbs188_de.pdf)

Boysen-Hogrefe, Jens (2011): Für einen Schuldenschnitt und gegen den Rettungsschirm? Argumente auf dem Prüfstand, in: IWF – Kiel Policy Brief Nr. 29 vom Mai 2011: 1-10.

[www.ifw-kiel.de/wirtschaftspolitik/zentrum-wirtschaftspolitik/kiel-policy-brief/kpb-2011/kiel\\_policy\\_brief\\_29.pdf](http://www.ifw-kiel.de/wirtschaftspolitik/zentrum-wirtschaftspolitik/kiel-policy-brief/kpb-2011/kiel_policy_brief_29.pdf)

Börsen-Zeitung (2014): EZB-Bilanztest deckt Kapitalloch von 25 Mrd. Euro auf, in: Börsen-Zeitung vom 27.10.2014.

[www.boersen-zeitung.de/index.php?li=1&artid=2014205002](http://www.boersen-zeitung.de/index.php?li=1&artid=2014205002)

[Dokument befindet sich auf der Anlagen CD]

Braun, Michael (2014): Professoren klagen gegen Bankenunion, in: Deutschlandfunk vom 28.7.2014.

[www.deutschlandfunk.de/europolis-professoren-klagen-gegen-bankenunion.769.de.html?dram:article\\_id=292953](http://www.deutschlandfunk.de/europolis-professoren-klagen-gegen-bankenunion.769.de.html?dram:article_id=292953)

[Dokument befindet sich auf der Anlagen CD]

Brämer, Patrick/ Gischer, Horst/ Richter, Toni (2010): Das deutsche Bankensystem im Umfeld der internationalen Finanzkrise; in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Band 36 (2010), Heft 4: 318-334.

Brämer, Patrick/ Gischer, Horst/ Richter, Toni (2010a): Der öffentliche Auftrag der deutschen Sparkassen aus der Perspektive des Stakeholder-Management, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Jg. 33, Heft 4: 313-334.

Bremus, Franziska/ Lambert, Claudia (2014): Bankenunion und Bankenregulierung: Stabilität des Bankensektors in Europa, in: DIW Wochenbericht 26/2014: 614-626.

[www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.467546.de/14-26-3.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.467546.de/14-26-3.pdf)

Bumke, Christian (2008): Regulierung am Beispiel der Kapitalmärkte, in: Hopt/Veil/ Kämmerer (Hrsg.): Kapitalmarktgesetzgebung im europäischen Binnenmarkt: 107-143.

Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (2014): Bankenabgabe 2014 beläuft sich auf 516 Mio. Euro (Pressemitteilung vom 6.11.2014).

[www.fmsa.de/export/sites/standard/downloads/pressemitteilungen/2014/20141106\\_Pressemitteilung\\_FMSA.pdf](http://www.fmsa.de/export/sites/standard/downloads/pressemitteilungen/2014/20141106_Pressemitteilung_FMSA.pdf)

Bundesministerium der Finanzen (2010): Monatsbericht 12/2010 - Die Reform der europäischen Finanzaufsichtsstrukturen.

[www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2010/12/Artikel/analysen-und-berichte/b01/b01-Reform-der-europaeischen-Finanzaufsichtsstrukturen.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2010/12/Artikel/analysen-und-berichte/b01/b01-Reform-der-europaeischen-Finanzaufsichtsstrukturen.html)

Bundesministerium der Finanzen (2017): Auf den Punkt. Informationen aus dem Bundesfinanzministerium - Teil 3: Finanzmarktregulierung.

[www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/2012-08-13-auf-den-punkt-3-finanzenmarktregulierung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=13](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2012-08-13-auf-den-punkt-3-finanzenmarktregulierung.pdf?__blob=publicationFile&v=13)

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016): Jahreswirtschaftsbericht 2016 – Zukunftsfähigkeit sichern – Die Chancen des digitalen Wandels nutzen.

[www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/jahreswirtschaftsbericht-2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=18](http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/jahreswirtschaftsbericht-2016.pdf?__blob=publicationFile&v=18)

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2017): Jahreswirtschaftsbericht 2017 – Für inklusives Wachstum in Deutschland und Europa.

[www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/jahreswirtschaftsbericht-2017.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=26](http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/jahreswirtschaftsbericht-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=26)

Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR) (2017):  
Sicherungseinrichtungen des BVR.

[www.bvr.de/Wer wir sind/Unsere Sicherungseinrichtung](http://www.bvr.de/Wer_wir_sind/Unsere_Sicherungseinrichtung)

[Dokument befindet sich auf der Anlagen CD]

BVR/ DSGVO (2016): Glaubwürdiger und nachhaltiger Einlagenschutz.

[www.dsgv.de/ download\\_gallery/Stellungnahmen/BVR DSGVO Argumentarium  
\\_Januar\\_2016-1.pdf](http://www.dsgv.de/download_gallery/Stellungnahmen/BVR_DSGVO_Argumentarium_Januar_2016-1.pdf)

[Dokument befindet sich auf der Anlagen CD]

Centrum für Europäische Politik (2016): cepAnalyse Nr. 05/2016: EU-Verordnung:  
Europäisches Einlagensicherungssystem.

[www.cep.eu/Analysen/COM 2015 586 EDIS/cepAnalyse COM 2015 586 E  
DIS.pdf](http://www.cep.eu/Analysen/COM_2015_586_EDIS/cepAnalyse_COM_2015_586_EDIS.pdf)

Christides, Giorgos (2015): Zehntausenden Griechen droht die Zwangsräumung, in:  
Spiegel.de vom 27.10.2015.

[www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/griechenland-zehntausenden-buergern-droht-  
die-zwangsräumung-a-1059808.html](http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/griechenland-zehntausenden-buergern-droht-die-zwangsräumung-a-1059808.html)

[Dokument befindet sich auf der Anlagen CD]

Classen, Claus Dieter (2015): Angleichung der Rechtsvorschriften (Kapitel 3), in:  
von der Groeben/ Schwarze/ Hatje: Europäisches Unionsrecht, Band 3, Art. 114.

Commerzbank (2015): Geschäftsbericht – Laufend besser.

[www.commerzbank.de/media/de/aktionaere/haupt/2016\\_5/geschaeftsbericht\\_201  
5.pdf](http://www.commerzbank.de/media/de/aktionaere/haupt/2016_5/geschaeftsbericht_2015.pdf)

De Larosière (2009): The High-Level Group on Financial Supervision in the EU,  
report 2009.

[https://ec.europa.eu/info/system/files/de\\_larosiere\\_report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/system/files/de_larosiere_report_en.pdf)

Deutsche Bank (2016): Geschäftsbericht – Zahlen und Fakten.

<https://geschaeftsbericht.deutsche-bank.de/2016/gb/konzern-deutsche-bank/zahlen-und-fakten.html>

Deutsche Bank (2017): Unsere Positionen zu aktuellen Themen.

[www.db.com/newsroom/de/positionen.htm](http://www.db.com/newsroom/de/positionen.htm)

[Dokument befindet sich auf der Anlagen CD]

Deutsche Bundesbank (2000): Einlagensicherung und Anlegerentschädigung in Deutschland, Monatsbericht Juli 2000.

[Dokument befindet sich auf der Anlagen CD]

Deutsche Bundesbank (2013) Monatsbericht Juli 2013, 65. Jahrgang, Nr. 7:

[www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichte/2013/2013\\_07\\_monatsbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichte/2013/2013_07_monatsbericht.pdf?__blob=publicationFile)

Deutsche Bundesbank (2013a): Monatsbericht Juni 2013, 65. Jahrgang, Nr. 7.

[www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichte/2013/2013\\_06\\_monatsbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichte/2013/2013_06_monatsbericht.pdf?__blob=publicationFile)

Deutsche Bundesbank (2014): Geschäftsbericht 2013.

[www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Geschaeftsberichte/2013\\_geschaeftsbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Geschaeftsberichte/2013_geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile)

Deutsche Bundesbank (2014): Monatsbericht Juni 2014, 66. Jahrgang, Nr. 6.

[www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichte/2014/2014\\_06\\_monatsbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichte/2014/2014_06_monatsbericht.pdf?__blob=publicationFile)

Deutsche Bundesbank (2015): Monatsbericht Dezember 2015 - Die Einlagensicherung in Deutschland.

[www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichtsauftaetze/2015/2015\\_12\\_einlagensicherung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichtsauftaetze/2015/2015_12_einlagensicherung.pdf?__blob=publicationFile)

Deutsche Bundesbank (2017): Das Banken- und Finanzsystem.

[www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Dossier/Service/schule\\_und\\_bildung\\_kapitel\\_4.html?notFirst=true&docId=147874#chap](http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Dossier/Service/schule_und_bildung_kapitel_4.html?notFirst=true&docId=147874#chap)

Deutsche Bundesbank/ BaFin (2014): Die deutschen Banken im Comprehensive Assessment – Die Ergebnisse im Überblick.

[www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/DE/dl\\_141026\\_pm\\_comprehensive\\_assessment\\_anlage.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](http://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/DE/dl_141026_pm_comprehensive_assessment_anlage.pdf?__blob=publicationFile&v=7)

Deutscher Bundestag (1998): Drucksache 13/10188 – Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EG-Einlagensicherungsrichtlinie und der EG-Anlegerentschädigungsrichtlinie.

<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/13/101/1310188.pdf>

Deutscher Bundestag (2010): Drucksache 17/3024: Entwurf eines Gesetzes zur Restrukturierung und geordneten Abwicklung von Kreditinstituten, zur Errichtung eines Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute und zur Verlängerung der Verjährungsfrist der aktienrechtlichen Organhaftung (Restrukturierungsgesetz)

<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/030/1703024.pdf>

Deutscher Bundestag (2010): Drucksache 17/3239 – Vorschlag für eine Richtlinie der EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Einlagensicherungssysteme [Neufassung].

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/032/1703239.pdf>

Deutscher Bundestag (2013): Drucksache 17/12601: Entwurf eines Gesetzes zur Abstimmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen.

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/126/1712601.pdf>

Deutscher Bundestag (2013): Drucksache 17/13470 - Entwurf eines Gesetzes zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank.

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/134/1713470.pdf>

Deutscher Bundestag (2014): Drucksache 18/2575 – Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 82/891/EWG des Rates, der Richtlinie 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates ( BRRD-Umsetzungsgesetz).

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/025/1802575.pdf>

Deutscher Bundestag (2014): Drucksache 18/3088 – Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss).

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/030/1803088.pdf>

Deutscher Bundestag (2015) Drucksache 18/3786 – Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Einlagensicherungssysteme (DGSD-Umsetzungsgesetz).

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/037/1803786.pdf>

Deutscher Bundestag (2015): Drucksache 18/4451 – Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss).

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/044/1804451.pdf>

Deutscher Bundestag (2015): Drucksache 18/5993 – Nicht erhobene Beiträge bei der Bankenabgabe.

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/059/1805993.pdf>



Deutscher Bundestag (2015): Drucksache 18/6548 – Antrag zu den Überlegungen der Europäischen Kommission zur Schaffung einer Europäischen Einlagensicherung.

<https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/065/1806548.pdf>

Deutscher Bundestag (2016): Drucksache 18/7644 – Antrag zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 im Hinblick auf die Schaffung eines europäischen Einlagenversicherungssystems; hier: Politischer Dialog mit der Europäischen Kommission.

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/076/1807644.pdf>

Deutscher Bundestag (2017): Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestags.

[www.bundestag.de/europa\\_internationales/eu/mitwirkungsrechte](http://www.bundestag.de/europa_internationales/eu/mitwirkungsrechte)

Die Bundesregierung (2016): Rede von Bundeskanzlerin Merkel beim 25. Deutschen Sparkassentag am 27. April 2016.

[www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2016/04/2016-04-28-rede-merkel-sparkassentag.html](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2016/04/2016-04-28-rede-merkel-sparkassentag.html)

Die Sparkassen-Finanzgruppe (2016): Sparkassen-Finanzgruppe in Zahlen 2016.

[www.dsgv.de/download\\_gallery/Publikationen/170807\\_SFG-in-Zahlen.pdf](http://www.dsgv.de/download_gallery/Publikationen/170807_SFG-in-Zahlen.pdf)

[Dokument befindet sich auf der Anlagen CD]

Dieter, Heribert (1999): Die Asienkrise: Ursachen, Konsequenzen und die Rolle des Internationalen Währungsfonds.

Dinov, Stanyo (2013): Europäische Bankenaufsicht im Wandel, in: Europarecht Zeitschrift 5/2013, 48. Jg., 2013: 593-608.

DSGV (2013): Verbände auf einen Blick.

[www.dsgv.de/de/sparkassen-finanzzgruppe/organisation/verbaende.html](http://www.dsgv.de/de/sparkassen-finanzzgruppe/organisation/verbaende.html)

[Dokument befindet sich auf der Anlagen CD]

DSGV (2016): Rangliste 2016/ Institute.

[www.dsgv.de/download\\_gallery/statistik/Sparkassenrangliste\\_2016.pdf](http://www.dsgv.de/download_gallery/statistik/Sparkassenrangliste_2016.pdf)

Dürschmidt, Daniel (2010): Europäisches Steuerrecht nach Lissabon; in: NJW 29/2010: 2086-2090.

Eichholz, Christiane Wilma (2011): Europarecht, 2. Auflage.

Empfehlung der Kommission vom 22.12.1986 zur Einführung von Einlagensicherungssystemen in der Gemeinschaft, ABl. Nr. L 33/16.

Europäische Kommission (2012): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Fahrplan für eine Bankenunion, COM (2012) 510 final.  
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/DE/1-2012-510-DE-F1-1.Pdf>

Europäische Kommission (2012): Mitteilung der Kommission: Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion – Auftakt für eine europäische Diskussion.  
<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/DE/1-2012-777-DE-F2-1.Pdf>

Europäischen Kommission (2015): Finanzdienstleistungen: Kommission fordert 10 Mitgliedstaaten zur Umsetzung der EU-Vorschriften über Einlagensicherungssysteme auf (Pressemitteilung: IP/15/6253).  
[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6253\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6253_de.htm)

Europäische Kommission (2015): Stärkung der Bankenunion: Neue Maßnahmen für besseren Einlagenschutz und weniger Risiken im Bankensektor (Pressemitteilung vom 24. November 2015).

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6152\\_de.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6152_de.pdf)

Europäische Kommission (2015): Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion, Factsheet vom 21.10.2015.

[www.flassbeck-economics.de/wp-content/uploads/2015/10/MEMO-15-5876\\_DE.pdf](http://www.flassbeck-economics.de/wp-content/uploads/2015/10/MEMO-15-5876_DE.pdf)

Europäische Kommission (2017): Banking union.

[https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union_en)

Europäischer Rat der Präsidenten (2012): Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion – Bericht des Präsidenten des Europäischen Rates Herman Van Rompuy (Brüssel, 26. Juni 2012)

[www.consilium.europa.eu/media/21554/131294.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/21554/131294.pdf)

Europäisches Parlament (2017): Bericht über die Banken Union – Jahresbericht 2016.

[www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2017-0019+0+DOC+PDF+V0//DE](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2017-0019+0+DOC+PDF+V0//DE)

Europäisches Parlament Service (2017): Europäisches System der Finanzaufsicht (EFSF).

[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_2.6.14.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.6.14.html)

Europäischer Rat (2012): Schlussfolgerungen – 28./29.6.2012, EUCO 76/12.

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-76-2012-INIT/de/pdf>

Europäische Zentralbank (2012): Monatsbericht Juli 2012.

[www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/EZB\\_Monatsberichte/2012/2012\\_07\\_ezb\\_mb.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/EZB_Monatsberichte/2012/2012_07_ezb_mb.pdf?__blob=publicationFile)

Europäische Zentralbank (2014): Ergebnisbericht zur umfassenden Bewertung (Zusammenfassung).

[www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/aggregatereportonthecomprehensiveassessmentexsum201410.de.pdf](http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/aggregatereportonthecomprehensiveassessmentexsum201410.de.pdf)

Europäische Zentralbank (2014): Leitfaden zur Bankenaufsicht.

[www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervision201411.de.pdf](http://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervision201411.de.pdf)

Europäische Zentralbank (2014): Verordnung der europäischen Zentralbank vom 16. April 2014 zur Einrichtung eines Rahmenwerks für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Zentralbank und den national zuständigen Behörden und den nationalen benannten Behörden innerhalb des einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM-Rahmenverordnung) (EZB/2014/17).

[www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/de\\_reg\\_ecb\\_2014\\_17\\_f\\_sign.pdf](http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/de_reg_ecb_2014_17_f_sign.pdf)

Europäische Zentralbank (2012): Monatsbericht – Juli 2012.

[www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/EZB\\_Monatsberichte/2012/2012\\_07\\_ezb\\_mb.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/EZB_Monatsberichte/2012/2012_07_ezb_mb.pdf?__blob=publicationFile)

Europäische Zentralbank (2015) EZB-Jahresbericht zur Aufsichtstätigkeit 2014.

[www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmar2014.de.pdf](http://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmar2014.de.pdf)

Europäische Zentralbank (2017): Leitfaden für Banken zu notleidenden Krediten.

[www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/guidance\\_on\\_npl.de.pdf](http://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/guidance_on_npl.de.pdf)

European Banking Authority (2015): Guidelines on methods for calculating contributions to deposit guarantee schemes (EBA-Leitlinien).

[www.eba.europa.eu/documents/10180/1089322/EBA-GL-2015-10+GL+on+methods+for+calculating+contributions+to+DGS.pdf](http://www.eba.europa.eu/documents/10180/1089322/EBA-GL-2015-10+GL+on+methods+for+calculating+contributions+to+DGS.pdf)

European Central Bank (2017): List of supervised entities.

[www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/list\\_of\\_supervised\\_entities\\_201709.en.pdf?aaff7233233ab4ae58a1b4acfc3a7b5a](http://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/list_of_supervised_entities_201709.en.pdf?aaff7233233ab4ae58a1b4acfc3a7b5a)

European Parliament (2014): Reply to supplementary questions addressed by ECON to Commissioner-designate Hill.

[www.europarl.europa.eu/hearings-2014/resources/library/media/20141006RES73040/20141006RES73040.pdf](http://www.europarl.europa.eu/hearings-2014/resources/library/media/20141006RES73040/20141006RES73040.pdf)

Eurostat – Statistics Explained (2017): Europa in Zahlen – Eurostat-Jahrbuch.

[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe\\_in\\_figures\\_-\\_Eurostat\\_yearbook/de](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe_in_figures_-_Eurostat_yearbook/de)

Fest, Alexander (2008): Zwecke, Ansätze und Effizienz der Regulierung von Banken. (Studie zur Kredit- und Finanzwirtschaft / Studies in Credit and Finance).

Financial Stability Board (2014): Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions.

[www.fsb.org/wp-content/uploads/r\\_141015.pdf](http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_141015.pdf)

Finanzgruppe Deutscher Sparkassen- und Giroverband (2015): Finanzbericht 2014 – Unser Ergebnis – Unser Beitrag.

[www.dsgv.de/\\_download\\_gallery/Publikationen/Finanzbericht\\_2014\\_DE.pdf](http://www.dsgv.de/_download_gallery/Publikationen/Finanzbericht_2014_DE.pdf)

Finanzgruppe Deutscher Sparkassen- und Giroverband (2017): Fahrenscho: Debatte über zentralisierte EU-Einlagensicherung ad acta legen.

[http://www.dsgv.de/\\_download\\_gallery/Pressemitteilungen\\_2017/170913\\_PM\\_Debatte\\_Einlagensicherung\\_40.pdf](http://www.dsgv.de/_download_gallery/Pressemitteilungen_2017/170913_PM_Debatte_Einlagensicherung_40.pdf)

[Dokument befindet sich auf der Anlagen CD]

Finanzgruppe Deutscher Sparkassen- und Giroverband (2017): Finanzbericht 2016 der Sparkassen-Finanzgruppe.

[http://finanzbericht.dsgv.de/downloads/DSGV\\_FB-2016\\_Online\\_DE.pdf](http://finanzbericht.dsgv.de/downloads/DSGV_FB-2016_Online_DE.pdf)

Berger, Henning (2016): Die neue Einlagensicherung, in: BKR 2016 Heft 4: 144-152.

Frankfurter Allgemeine – Finanzen (2015): Banken zahlen knapp 3 Milliarden in Krisenfonds ein, in: FAZ.net.

[www.faz.net/aktuell/finanzen/anleihen-zinsen/europaeische-waehrungsunion-banken-zahlen-knapp-3-milliarden-in-krisenfonds-ein-13800594.html](http://www.faz.net/aktuell/finanzen/anleihen-zinsen/europaeische-waehrungsunion-banken-zahlen-knapp-3-milliarden-in-krisenfonds-ein-13800594.html)

[Dokument befindet sich auf der Anlagen CD]

Frühauf, Markus/ Krohn, Philipp (2012): Ärger über Deutsche Bank, in: FAZ.net vom 7.2.2012.

[www.faz.net/aktuell/finanzen/fonds-mehr/lebensdauerzertifikat-aerger-ueber-deutsche-bank-11640309.html](http://www.faz.net/aktuell/finanzen/fonds-mehr/lebensdauerzertifikat-aerger-ueber-deutsche-bank-11640309.html)

[Dokument befindet sich auf der Anlagen CD]

Frühauf, Markus (2013): Milliardengrab Bankenrettung. in: faz.net vom 16.8.2013.

[www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/teuer-fuer-den-steuerzahler-milliardengrab-bankenrettung-12535343.html](http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/teuer-fuer-den-steuerzahler-milliardengrab-bankenrettung-12535343.html)

[Dokument befindet sich auf der Anlagen CD]

Goyal, Rishi et al. (2013): A Banking Union for the Euro Area - IMF Staff Discussion Note, February 2013.

[www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1301.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1301.pdf)

Hansen, Axel/ Zacharakis, Zacharias (2015): Der letzte Schritt, in: ZEIT.de vom 19.6.2015.

[www.zeit.de/wirtschaft/2015-06/griechenland-banken-kapitalverkehrscontrollen/komplettansicht](http://www.zeit.de/wirtschaft/2015-06/griechenland-banken-kapitalverkehrscontrollen/komplettansicht)

[Dokument befindet sich auf der Anlagen CD]

Hartmann-Wendels, T./ Pfingsten, A./ Weber, M. (2010): Bankbetriebslehre, 5. Auflage.

Hellwig, Martin (2010): Finanzmarktregulierung – Welche Regelungen empfehlen sich für den deutschen und europäischen Finanzsektor? Gutachten zum 68. Deutschen Juristentag, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 68. Deutschen Juristentages, Gutachten E.

Hellwig, Martin (2010a): Finanzkrise und Reformbedarf, in: NJW-Beilage 2010: 94-97.

Herrmann, Christoph/ Rosenfeld, Herbert (2014): Europarechtliche Grundlagen und Grenzen der Einrichtung eines einheitlichen Bankenabwicklungsmechanismus (SRM).

[www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag\\_de/themen\\_az/europaeische\\_unio\\_n/PDF/SRM-Gutachten\\_final.pdf](http://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/europaeische_unio_n/PDF/SRM-Gutachten_final.pdf)

Höltzsch, René (2017): Was von der Debatte über die Reform der Währungsunion zu erwarten ist, in: Neuer Züricher Zeitung (2.12.2017).

[www.nzz.ch/wirtschaft/was-von-der-debatte-ueber-die-reform-der-waehrungsunion-zu-erwarten-ist-ld.1335036](http://www.nzz.ch/wirtschaft/was-von-der-debatte-ueber-die-reform-der-waehrungsunion-zu-erwarten-ist-ld.1335036)

[Dokument befindet sich auf der Anlagen CD]

Hutzschenreuter, Thomas (2007): Allgemeine Betriebswirtschaftslehre: Grundlagen mit zahlreichen Praxisbeispielen.

Internationale Übereinkünfte: Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Zentralbank über die praktischen Modalitäten für die Ausübung der demokratischen Rechenschaftspflicht und die Kontrolle über die Wahrnehmung der der EZB im Rahmen des einheitlichen Aufsichtsmechanismus übertragenen Aufgaben (2013/694/EU), ABl. Nr. L 320/1. [www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/celex\\_32013q113001\\_de\\_txt.pdf](http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/celex_32013q113001_de_txt.pdf)

International Monetary Fund: Report for Selected Country Groups und Subjects: [www.imf.org](http://www.imf.org)

Juncker, Jean-Claude/ Tusk, Donald/ Dijsselbloem, Jeroen/ Draghi, Mario/ Schulz, Martin (2015): Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report\\_de\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_de_0.pdf)

Kämmerer, Axel (2011): Das neue Europäische Finanzaufsichtssystem (ESFS) – Modell für eine europäisierte Verwaltungsarchitektur, in: NVwZ 2011/ Heft 21: 1281-1288.

Kämmerer, Jörn Alexander (2013) Bahn frei der Bankenunion?, in: NVwZ 2013: 830-836.

Kirchner, Hildebert (2015): Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 8. Auflage.

König, Anja (2014): Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags am 6. Oktober 2014. Stellungnahme zum Entwurf des BRRD-Umsetzungsgesetzes (BRRD-UmsG). [www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Kurzmeldungen/Stellungnahmen/2014\\_10\\_02\\_finanzausschuss.html](http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Kurzmeldungen/Stellungnahmen/2014_10_02_finanzausschuss.html)



Krause, Arno/ Timmermann, Heiner (2003): Europa – Integration durch Verfassung: Mit dem Text des Verfassungsentwurfs und den Syntheseprotokollen des Konvents vom November 2002.

Kronester, Hans (1983): Einlagensicherung bei deutschen Kreditinstituten.

Kropp, Matthias (2016): Reform der gesetzlichen Einlagensicherung, in: WiSt Heft 3, März 2016: 155-158.

<https://elibrary.vahlen.de/10.15358/0340-1650-2016-3-155.pdf>

Lambert, Claudia (2015): Die Debatte um die Einlagensicherung: Hintergründe und Perspektiven, in: DIW Roundup Nr. 56: 1-10.

[www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.496947.de/diw\\_roundup\\_56\\_de.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.496947.de/diw_roundup_56_de.pdf)

Landesbank Baden-Württemberg (2017): Der Geschäftsbericht 2016 – Gewachsene Stabilität: Kenngrößen des LBBW-Konzerns.

[www.lbbw.de/media/investor\\_relations/pdf\\_investorrelations/2017\\_1/LBBW\\_Geschaeftsbericht\\_2016.pdf](http://www.lbbw.de/media/investor_relations/pdf_investorrelations/2017_1/LBBW_Geschaeftsbericht_2016.pdf)

Marshall, Birgitt/ Ziedler, Christian (2015): EU will deutsche Sparer zur Kasse bitten – Union empört, in: RP-Online.de vom 26.11.2015.

[www.rp-online.de/politik/eu/eu-kommission-will-deutsche-sparer-zur-kasse-bitten-aid-1.5585246](http://www.rp-online.de/politik/eu/eu-kommission-will-deutsche-sparer-zur-kasse-bitten-aid-1.5585246)

[Dokument befindet sich auf der Anlagen CD]

MEMO/14/244: Europäische Kommission (2014): Umfassende Reaktion der EU auf die Finanzkrise: Wichtige Schritte in Richtung solider Rahmenbestimmungen für den Finanzsektor in Europa und einer Bankenunion für den Euroraum.  
[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-244\\_de.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-244_de.pdf).

Monopolkommission (2014): Hauptgutachten XX (2012/ 2013) - Kapitel VI - Wettbewerb auf den Finanzmärkten.

[www.monopolkommission.de/images/PDF/HG/HG20/HG\\_XX\\_gesamt.pdf](http://www.monopolkommission.de/images/PDF/HG/HG20/HG_XX_gesamt.pdf)

Möschel, Wernhard (2009): Die Finanzkrise – Wie soll es weitergehen? In: ZRP – Zeitschrift für Rechtspolitik 2009/ Heft 5: 129-134.

Mussler, Hanno/ Sachse, Jonathan (2016): Diese Sparkassen haben die meisten faulen Kredite, in: faz.net vom 25.4.2016.

[www.faz.net/aktuell/finanzen/sparkassen-check/welche-sparkasse-hat-die-meisten-faulen-kredite-14198747.html?printPagedArticle=true#pageIndex\\_0](http://www.faz.net/aktuell/finanzen/sparkassen-check/welche-sparkasse-hat-die-meisten-faulen-kredite-14198747.html?printPagedArticle=true#pageIndex_0)

[Dokument befindet sich auf der Anlagen CD]

Rat der EU (2016): Schlussfolgerung des Rates zu einem Fahrplan zur Vollendung der Bankenunion (Pressemitteilung vom 17.6.2016).

[www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/06/17/conclusions-on-banking-union/pdf](http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/06/17/conclusions-on-banking-union/pdf)

Repasi, René (2013): Gutachten zur rechtlichen Machbarkeit eines “Single Resolution Mechanism“ (SRM): 2.

[www.igw.uni-heidelberg.de/lehrstuehle/prof\\_mg/files\\_repasi/130710-Gutachten-SRM-Rene-Repasi.pdf](http://www.igw.uni-heidelberg.de/lehrstuehle/prof_mg/files_repasi/130710-Gutachten-SRM-Rene-Repasi.pdf)

Reuters (2015): EU-Kommission legt Pläne für Einlagensicherung vor, in: FAZ.net vom 24.11.2015.

[www.faz.net/aktuell/finanzen/meine-finanzen/sparen-und-geld-anlegen/eu-kommission-legt-plaene-fuer-einheitliche-einlagensicherung-vor-13929548.html](http://www.faz.net/aktuell/finanzen/meine-finanzen/sparen-und-geld-anlegen/eu-kommission-legt-plaene-fuer-einheitliche-einlagensicherung-vor-13929548.html)

[Dokument befindet sich auf der Anlagen CD]

Reuters (2016): Deutschland peilt Veto-Recht bei EU-Einlagensicherung an, in: Reuters.com vom 10.5.2016.

<https://de.reuters.com/article/eu-banken-einlagensicherung-idDEKCN0Y11VF>

[Dokument befindet sich auf der Anlagen CD]

Roncke, Philipp (2017): Einlagensicherung innerhalb der EU.

[www.its-pe.eu/8-einlagensicherung-innerhalb-der-eu.html](http://www.its-pe.eu/8-einlagensicherung-innerhalb-der-eu.html)

Ruffert, Matthias (2010): § 7 Begriff, in: Fehling, Michael/ Ruffert, Matthias (Hrsg.) Regulierungsrecht: 332-363.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008): Das deutsche Finanzsystem: Effizienz steigern – Stabilität erhöhen – Expertise im Auftrag der Bundesregierung.

[www.sachverstaendigenrat-](http://www.sachverstaendigenrat-)

[wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Expertisen/Das\\_deutsche\\_Finanzsystem.pdf](http://wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Expertisen/Das_deutsche_Finanzsystem.pdf)

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2013): Jahresgutachten 2013/2014 – Gegen eine rückwärtsgerandete Wirtschaftspolitik.

[www.sachverstaendigenrat-](http://www.sachverstaendigenrat-)

[wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201314/JG13\\_Ges.pdf](http://wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201314/JG13_Ges.pdf)

Sasserath-Alberti, Natascha (2012): Single Rulebook – Theorie und Praxis, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 2012: 641-643.

Schlecht, Otto (1990): Grundlagen und Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft (Untersuchung zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, Band 27).

Schneider, Uwe H. (2013): Inconsistencies and unsolved Problems, in: EuZW 2013, 452-457.

Schuknecht, Ludger/ Holle, Levin (2017): Diese Euro-Anleihen lehnt Altmaiers Chefvolkswirt ab; in: Frankfurter Allgemeine vom 23.11.2017.

[www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/altmaiers-chefvolkswirt-schuknecht-lehnt-diese-euro-anleihen-ab-15305053.html](http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/altmaiers-chefvolkswirt-schuknecht-lehnt-diese-euro-anleihen-ab-15305053.html)

[Dokument befindet sich auf der Anlagen CD]

Stöbener, Patricia Sarah (2013): Bankrecht: Neuer Kommissionsvorschlag für ein Einlagensicherungssystem, in: EuZW 2013, 763.

Speyer, Bernhard (2012): Bankenunion: Notwendig, aber kein „quick fix“, in: ifo Schnelldienst 14/2012: 6-9.

[www.cesifo-group.de/DocDL/ifosd\\_2012\\_14\\_1.pdf](http://www.cesifo-group.de/DocDL/ifosd_2012_14_1.pdf)

Streiter, Corinna (2016): Stellungnahme zum EDIS-Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission im Hinblick auf die Schaffung eines europäischen Einlagensicherungssystems.

[https://bankenverband.de/media/files/2016-01-22\\_DK-Stn\\_BdB\\_European\\_Deposit\\_Insurance\\_Scheme\\_FINAL.pdf](https://bankenverband.de/media/files/2016-01-22_DK-Stn_BdB_European_Deposit_Insurance_Scheme_FINAL.pdf)

Tietje, in: Grabitz/ Hilf/ Nettesheim (2017): Das Recht der Europäischen Union: EUV/ AEUV, Loseblatt, Stand: 62. Ergänzungslieferung, Juli 2017.

Ungerer, Lothar (2015): Zur Geschichte der europäischen Einigung, in: Bergmann, Jan (Hrsg.), Handlexikon der Europäischen Union, 5. Auflage: 1111-1133.

Valetta, Andre (2017): Die tickende Zeitbombe in der Euro-Zone, in: Welt.de vom 10.4.2017.

[www.welt.de/wirtschaft/article163557326/Die-tickende-Zeitbombe-in-der-Euro-Zone.html](http://www.welt.de/wirtschaft/article163557326/Die-tickende-Zeitbombe-in-der-Euro-Zone.html)

[Dokument befindet sich auf der Anlagen CD]

Van Rompuy/ Barroso/ Juncker/ Draghi (2012): Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, Bericht vom 5.12.2012.

[www.consilium.europa.eu/media/23801/134206.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/23801/134206.pdf)

Van Roosebeke, Bert/ Eckhardt, Philipp (2014): Zwischenstaatliches Abkommen der Euro-Staaten zum einheitlichen Bankenabwicklungsfonds, in: cep - Centrum für Europäische Politik (8.1.2014).

[www.cep.eu/fileadmin/user\\_upload/cep.eu/Analysen/COM\\_2013\\_520\\_Bankenabwicklung\\_SSM-Staaten/Begleitdokument.pdf](http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Analysen/COM_2013_520_Bankenabwicklung_SSM-Staaten/Begleitdokument.pdf)

Verband der Freien Sparkassen (2017): Verband.

[www.verband-freier-sparkassen.de](http://www.verband-freier-sparkassen.de)

[Dokument befindet sich auf der Anlagen CD]

Weidemann, Jens (2012): Stabilität im Lichte der Staatsschuldenkrise. Leo-Brandt-Vortrag an der Nordrhein-Westfälischen Akademie der Wissenschaften und der Künste am 8.10.2012 in Düsseldorf.

[www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Reden/2012/2012\\_10\\_08\\_weidmann\\_stabilitaetskultur.html](http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Reden/2012/2012_10_08_weidmann_stabilitaetskultur.html)

Welfens, J. J. Paul (2015): Soziale Marktwirtschaft als lohnende Zukunftsinvestition, in: von Alemann, Ulrich et al.: Ein soziales Europa ist möglich: 87-108.

Winkler, Heinrich August (2010): Europa an der Krisenkreuzung, in: Frankfurter Allgemein vom 15.8.2010.

[www.faz.net/aktuell/feuilleton/wie-wichtig-ist-die-politische-union-europa-an-der-krisenkreuzung-11024673.html](http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/wie-wichtig-ist-die-politische-union-europa-an-der-krisenkreuzung-11024673.html)

[Dokument befindet sich auf der Anlagen CD]

Wolfers, Benedikt/ Voland, Thomas (2014): Europäische Zentralbank und Bankenaufsicht – Rechtsgrundlage und demokratische Kontrolle des Single Supervisory Mechanism, in: BKR 2014: 177-185.

Wolf, Ulrich (2017): Dramatische Tage im August, in: Sächsische Zeitung/ SZ-online.de vom 26.8.2017.

[www.sz-online.de/sachsen/dramatische-tage-im-august-3758970.html](http://www.sz-online.de/sachsen/dramatische-tage-im-august-3758970.html)

[Dokument befindet sich auf der Anlagen CD]

Wunderberg, Malte (2012): Compliance und die prinzipiengeleitete Aufsicht über Bankengruppen.

### **Deutsche Gesetze**

Die inhaltliche Zitation der benannten Gesetze basiert auf der Seite des Justizministeriums gemeinsam mit der juris GmbH: [www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de).

Soweit nicht anders vermerkt wurde die am 12. Dezember 2017 gültige Version verwendet.

- Einlagensicherungsgesetz (EinSiG)
- Gesetz über das Kreditwesen (KWG)
- Gesetz zur Abwicklung von Instituten und Finanzgruppen (SAG)
- Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Einlagensicherungssysteme (DGSD-Umsetzungsgesetz)  
[www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Gesetze/2015-06-05-DGSD-Umsetzungsgesetz.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Gesetze/2015-06-05-DGSD-Umsetzungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=3)
- Grundgesetz (GG)
- Restrukturierungsgesetz (RStruktFG)
- Sparkassengesetz (SpG)
- Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts-, Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik (WWSUVtr)

## **Europäische Rechtsakte i. S. des Art. 288 AEUV**

Alle Beschlüsse, Richtlinien, Verordnungen und Vertragstexte können, soweit nicht anders angegeben, über die Maske von EUR-Lex – Der Zugang zum EU-Recht (<http://eur-lex.europa.eu>) unter Angabe der Kennnummer und des Datums abgerufen werden.

AEUV - Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung).

AEUV: Protokoll (Nr. 7) über die Vorrechte und Befreiungen der europäischen Union, Art. 13.

Beschluss (EZB/2014/16) der Europäischen Zentralbank vom 14.4.2014 zur Einrichtung eines administrativen Überprüfungsausschusses und zur Festlegung der Vorschriften für seine Arbeitsweise, ABl. Nr. L 175/47.

[www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj\\_jol\\_2014\\_175\\_r\\_0017\\_de\\_txt.pdf](http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj_jol_2014_175_r_0017_de_txt.pdf)

Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union – Protokolle – Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, Amtsblatt Nr. 115 vom 9.5.2008: 206-209 (12008E/PRO/02).

Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Vollendung der Bankenunion COM (2017) 592 final vom 11.10.2017.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen (2015): Auf dem Weg zur Vollendung der Bankenunion, COM (2015) 587 final.

Richtlinie 94/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 1994 über Einlagensicherungssysteme ABl. Nr. L 135/5; [zitiert als: RL Einlagensicherungssysteme 1994].

Richtlinie 97/9/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. März 1997 über Systeme für die Entschädigung der Anleger, ABl. Nr. L 84/22.

Richtlinie 2009/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.3.2009 zur Änderung der Richtlinie 94/19/EG über Einlagensicherungssysteme im Hinblick auf die Deckungssumme und die Auszahlfrist. ABl. Nr. L 83/3.

Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinie 2006/48/EG und 2006/49/EG, ABl. Nr. L 176/338.

Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Einlagensicherungssysteme, ABl. Nr. 173/149, [zitiert als Einlagensicherungsrichtlinie 2014].

Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der RL 82/891/EWG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der VO (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. Nr. L 173/190, [zitiert als Abwicklungsrichtlinie 2014/59/EU].



Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 646/2012 [zitiert als CRR-VO 2013].

Verordnung (EU) Nr. 673/2014 der Europäischen Zentralbank vom 2. Juni 2014 über die Einrichtung einer Schlichtungsstelle und zur Festlegung ihrer Geschäftsordnung (EZB/2014/26), ABl. Nr. L 179/72, [zitiert als Schlichtungsstelle-VO (EZB/2014/26)].

[www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/celex\\_32014r0673\\_de\\_txt.pdf](http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/celex_32014r0673_de_txt.pdf)

Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010, [zitiert als Abwicklungs-VO 806/2014].

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 im Hinblick auf die Schaffung eines europäischen Einlagenversicherungssystems, COM (2015) 586 final, [zitiert als Verordnungsvorschlag COM (2015) 586 final].

Verordnung (EU) Nr. 1022/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.10.2013 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde) hinsichtlich der Übertragung besonderer Aufgaben auf die Europäische Zentralbank gemäß der VO (EU) Nr. 1024/2013, ABl. Nr. L 287/5.

Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, ABl. Nr. L 287/63 [zitiert als SSM-VO 2013].

Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über die Finanzaufsicht der Europäischen Union auf Makroebene und zur Errichtung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken, ABl. Nr. L 331/1 [zitiert als ESRB-VO 1092/2010].

Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/78/EG der Kommission, ABl. Nr. L 331/12.

Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 des europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/79/EG der Kommission, ABl. Nr. L 331/48, [zitiert als Europäische Aufsichtsbehörde VO 1094/2010].

Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/77/EG der Kommission, ABl. Nr. L 331/84, [zitiert als Europäische Aufsichtsbehörde-VO 1095/2010].

Verordnung (EU) Nr. 1096/2010 des Rates vom 17. November 2010 zur Betrauung der Europäischen Zentralbank mit besonderen Aufgaben bezüglich der Arbeitsweise des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken, ABl. L 331/162 [zitiert als ESRB-VO 1096/2010].

Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Einlagensicherungssysteme, KOM (2010) 368 endgültig.

Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtsstaatliche Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, KOM (2011) 821 endgültig.

Vertrag über die Europäische Union (EUV).

Vertrags zur Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM in der Fassung vom 1.2.2012.

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-12-3\\_de.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-3_de.pdf)

Alle Angaben und Internetlinks wurden am 12. Dezember 2017 auf Aktualität und Verfügbarkeit geprüft.

### **Erklärung**

„Ich versichere, dass ich diese Master-Thesis selbstständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe. Mir ist bekannt, dass die schriftliche Arbeit im Verdachtsfall auf Plagiate überprüft werden kann.“

Datum, Unterschrift